

Das Vorgehen gegen Kinderarbeit forcieren

BERICHT DES GENERALDIREKTORS

Das Vorgehen gegen Kinderarbeit forcieren

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

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ
99. TAGUNG 2010

Bericht I (B)

INTERNATIONALES ARBEITSAMT GENÈVE

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

ISBN 978-92-2-721873-3 (print)
ISBN 978-92-2-721874-0 (web PDF)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2010

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.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	ix
Zusammenfassung.....	xiii
Abkürzungsverzeichnis	xvii
Einleitung.....	1
Teil I. Ein dynamisches Gesamtbild.....	5
Neue globale Schätzungen zur Art und zum Ausmaß der Kinderarbeit	5
Fortschritte bei den Statistiken der Kinderarbeit.....	5
Hauptbefunde	5
Methodik und verwendete Daten	12
Kinderarbeitsnormen und ihre Ratifizierung	14
Vorgeschichte.....	14
Noch bestehende Herausforderungen.....	15
Teil II. Wichtige Errungenschaften auf dem Weg zum Zieltermin 2016	21
IPEC: Seit zwanzig Jahren aktiv	21
Der Globale Aktionsplan von 2006.....	22
Maßnahmen der IAO.....	22
Unterstützung der nationalen Maßnahmen.....	22
Daten, Wissen und Kapazitätsaufbau.....	29
Weitergabe von Wissen und Umsetzung von Wissen in Politikberatung	30
Süd-Süd-Zusammenarbeit.....	32
Vertiefung und Stärkung der weltweiten Bewegung	32
IAA-Bericht über die weltweite Bewegung	33
Anwaltschaft	34
Stärkung der Rolle der Sozialpartner	35
Soziale Verantwortung der Unternehmen	38
Globale Rahmenvereinbarungen	39
Allianz mit der Weltgenossenschaftsbewegung.....	40
Gewalt gegen Kinder: Die Studie der Vereinten Nationen	41
Bildung für Alle: Der Zusammenhang mit der Kinderarbeit.....	41
Neue internationale Partnerschaften.....	43
Welttag gegen Kinderarbeit	44

Kinderarbeit und die Vereinten Nationen.....	44
Globale Konferenz über Kinderarbeit 2010	45
Antwort auf die globale Wirtschafts- und Beschäftigungskrise	45
Weitere Einbeziehung der Kinderarbeit in die Prioritäten der IAO.....	46
Zusammenhänge zwischen Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung	47
Besondere Maßnahmen für Mädchen.....	48
Das Ziel 2008	48
Fokus auf Afrika.....	49
2005 als entscheidendes Jahr: Die Kluft zwischen Zusagen und deren Einhaltung	49
Maßnahmen der IAO seit 2006	50
Wissensentwicklung.....	51
Zusammenfassung	52
Teil III. Aus Herausforderungen Chancen machen.....	55
Was geschieht im Bildungsbereich?	55
Die Politik der Beseitigung der Kinderarbeit: Eine kritische Dimension	56
In schwierigen Zeiten bedarf es mehr strategisch orientierter Anstrengungen.....	57
Nationale Eigenverantwortung und Verstärkung der Anstrengungen	57
Fristgebundene Programme.....	57
Bedingte Cash Transfers	58
Herausforderungen und Chancen im Bildungswesen	59
Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung	60
Landwirtschaft: Eine Herausforderung für Maßnahmen gegen Kinderarbeit.....	63
Die vernachlässigten schlimmsten Formen und die Ausgegrenzten – Große Lücken	64
Zwangs- und Schularbeit.....	64
Hausangestellte im Kindesalter	65
Von bewaffneten Konflikten betroffene Kinder.....	66
Unerlaubte Tätigkeiten.....	67
Die Auswirkung von HIV/Aids auf die Kinderarbeit.....	68
Wandernde Kinder: Migration als neues Problem	68
Kinder mit Behinderungen und anderen besonderen Bildungsbedürfnissen.....	68
Die Rolle und das Engagement der Sozialpartner	69
Die soziale Verantwortung der Unternehmen	70
Die Verheißungen der Reform der Vereinten Nationen	71
Stärkung der weltweiten Bewegung	72
Was für eine Führungsrolle soll die IAO übernehmen?	72
Kurskorrekturen	72
Wichtige Partner: Zusammenarbeit mit UNICEF und internationalen NGOs	73
Das Potential der BRIC-Länder als Vorkämpfer gegen die Kinderarbeit	74
Anwaltschaft.....	74
Wissenslücken und Wissensstrategie	75
Lücken.....	75
Wissensstrategie.....	75
Messung der nationalen Anstrengungen und Fortschritte	76
Ratifikationsaussichten.....	77

Regionale Strategien.....	77
Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber Afrika	77
Südasiens: Eine große Kinderarbeiterpopulation.....	79
Amerika: Gute, aber ungleiche Fortschritte	80
Arabische Staaten.....	81
Europa und Zentralasien.....	82
Errungenschaften stehen auf dem Spiel: Die Auswirkung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Kinderarbeit	82
Politische Reaktionen.....	83
Nächste Schritte	84
Internationale Handelsmaßnahmen und Kinderarbeit	84
Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Klimawandels: Plädoyer für die Beseitigung der Kinderarbeit	86
Teil IV. Die Fortschritte auf dem Weg zum Zieltermin 2016 beschleunigen	89
Zwei Szenarien.....	89
Frühere Agenden	89
Strategische Erwägungen für das Erreichen des Zieltermins 2016	90
Wesentliche Schritte im Hinblick auf den Zieltermin 2016: Schaffung einer globalen Dynamik	91
Konkrete Aufgaben für die IAO.....	92
Geistige Führerschaft	92
Unterstützung für die weltweite Bewegung	93
Stärkung einer Gewerkschafts- und Unternehmensallianz gegen Kinderarbeit	93
Regionale Fragen und Prioritäten	93

Vorwort

Dieser Gesamtbericht kommt zu einem kritischen Zeitpunkt. In den Jahren 2008-09 musste sich die Welt mit den Folgen einer Finanz- und Wirtschaftskrise auseinandersetzen. Vor uns liegt nun die Herausforderung, dem Aufschwung Nachhaltigkeit zu verleihen und einen beschäftigungsorientierten Rahmen für starkes und ausgewogenes Wachstum zu schaffen. Dies bildet den Kontext für zukünftige Maßnahmen zur Beendigung der Kinderarbeit. Die Aufgabe ist enorm; unser Einsatz darf nicht nachlassen und er muss sich in Taten widerspiegeln.

Vor vier Jahren habe ich im zweiten Gesamtbericht über Kinderarbeit betont, dass ein Durchbruch beim Kampf gegen Kinderarbeit möglich sei. Der Bericht zeigte, dass Kinderarbeit rückläufig war. Das Problembewusstsein der Öffentlichkeit hatte zugenommen; Gleichgültigkeit und Leugnung waren nicht mehr möglich. Das Engagement der Mitgliedstaaten zeigte sich an der hohen Anzahl von Ratifizierungen des Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, und der sehr raschen Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, das vor zehn Jahren in Kraft getreten ist. Gesetzesreformen wurden zügig in Angriff genommen, und neue Ansätze wurden angewandt. Unter Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, Unternehmen und Verbrauchern sowie in der allgemeinen Öffentlichkeit gab es eine breite Mobilisierung.

In Anbetracht dieser Entwicklungen waren wir so optimistisch, das Jahr 2016 als Ziel für die Beendigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit festzulegen. Die Herausforderung bestand darin, unsere Anstrengungen zu verstärken und sicherzustellen, dass wir auch weiterhin in der weltweiten Bewegung gegen Kinderarbeit auf allen Ebenen eine effektive Führungsrolle übernehmen würden.

Überall in der Welt wurden große Fortschritte erzielt. Dieser Gesamtbericht wirft ein Schlaglicht auf wichtige nationale Erfolge. Dreigliedrigkeit und sozialer Dialog waren wichtige Aktivposten und vorrangige Instrumente, um für die Verhütung und Beseitigung der Kinderarbeit nachhaltige Ansätze zu fördern. Die Sozialpartner nutzten ihre komparativen Vorteile innerhalb der Betriebe, und sie haben sich auf globaler und nationaler Ebene aktiv an der Gestaltung von Grundsatzzpolitik beteiligt.

Dennoch ergibt sich durch diesen dritten Gesamtbericht und die jüngste Überwachung der Fortschritte auf dem Weg zu den Millenniums-Entwicklungszielen (MEZ) ein uneinheitliches Bild. Es gibt durchaus Anlass zu Sorge. Positiv ist der zu begrüßende Rückgang der Kinderarbeit unter Mädchen und Kindern in gefährlicher Arbeit. Außerdem sind wir in Reichweite einer universellen Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 182. Dies sind große Erfolge.

Insgesamt zeichnet sich jedoch ab, dass Fortschritte uneinheitlich sind; sie sind weder schnell noch umfassend genug, um die Ziele zu erreichen, die wir uns gesetzt haben. Dieser Bericht beschreibt, dass sich das globale Tempo der Verringerung seit 2006 verlangsamt hat. Unter Jungen und jungen Menschen in der Altersgruppe 15 bis 17 hat Kinderarbeit zugenommen. In Afrika südlich der Sahara sind Fortschritte zum Stillstand gekommen – das ist enttäuschend. In unserem letzten Bericht hatten wir Afrika als eine Region bezeichnet, die besonderer Aufmerksamkeit bedarf. Unter dem Strich müssen wir feststellen, dass weltweit noch immer 215 Millionen Kinder in Kinderarbeit gefangen sind.

Der Fortbestand der Kinderarbeit ist einer der größten Misserfolge von Entwicklungsbemühungen. Und jetzt gibt es die Sorge, dass der globale wirtschaftliche Einbruch die Fortschritte auf dem

Weg zum Ziel der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2016 weiter verlangsam wird und die Schwierigkeiten bei der Verwirklichung der MEZ dadurch noch größer werden. Der wirtschaftliche Einbruch darf keine Entschuldigung für nachlassendes Engagement und Untätigkeit sein. Stattdessen bietet er eine Chance, die politischen Maßnahmen umzusetzen, die für Menschen, für die Erholung und für nachhaltige Entwicklung Fortschritte bringen.

Der von der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2009 angenommene Globale Beschäftigungspakt wendet die Agenda für menschenwürdige Arbeit auf die Krise an. Der Pakt bietet ein integriertes Portfolio bewährter Politiken, bei denen Maßnahmen für Beschäftigung und sozialen Schutz im Mittelpunkt stehen, die für ein Vorgehen nach dem Konzept „Arbeit als Weg aus der Armut“ unerlässlich sind. Die Maßnahmen schützen und stärken schutzbedürftige Menschen und tragen gleichzeitig dazu bei, die Gesamtnachfrage zu stützen. Solche Politiken können die Auswirkungen der Krise auf in Armut lebende Familien lindern, Kinder von Kinderarbeit fernhalten und helfen, ihnen gute Voraussetzungen für eine Zukunft ohne Kinderarbeit zu verschaffen. Die vom Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen entwickelten Kriseninitiativen des VN-Systems, insbesondere zu Arbeitsplätzen und sozialem Schutz, an denen die IAO eng beteiligt ist, bieten einen anderen Weg, um diesen Ansatz weiterzuentwickeln.

Neue und weitreichende Bemühungen sind nötig, damit wir wieder hoffen können, das Ziel für 2016 zu erreichen. Die heutige Situation verlangt, dass der Kampagne gegen Kinderarbeit neue Dynamik verliehen wird. Wir müssen unsere Bemühungen verstärken und einen Gang höher schalten. Die Führungsrolle der IAO ist bei der Aufrechterhaltung der Schwungkraft für die Beseitigung der Kinderarbeit in dieser Zeit wichtiger als je zuvor.

Wie künftig vorgegangen werden sollte, ist klar. Sich gegenseitig stärkendes Handeln ist in folgenden Bereichen erforderlich: Bestätigung und Erweiterung des Zugangs zu universeller Grundschulbildung, Schaffung einer einfachen sozialen Grundversicherung und Förderung produktiver Beschäftigungschancen für Eltern, um so Familien einen Weg aus der Armut und Kindern einen Weg aus der Kinderarbeit zu ermöglichen. Dieses integrierte Vorgehen ist unerlässlich, wenn man sichtbare und dauerhafte Erfolge erzielen will. Es muss auch mehr Schwergewicht auf die Landwirtschaft

gelegt werden, da dort die meisten Kinderarbeitskräfte anzutreffen sind. Afrika bedarf besonderer Aufmerksamkeit.

Der soziale Dialog ist ein wichtiges Instrument für Fortschritte. Durch wieder gestärkte Fördertätigkeiten muss die dreigliedrige IAO zu einem zentralen Akteur und einflussreichen Fürsprecher der Bewegung gegen Kinderarbeit werden. Sie muss für dieses Anliegen Koalitionen erweitern und stärken und das Potential der neuen Medien für diesen Zweck nutzen.

Seit den frühen neunziger Jahren hat die Internationale Arbeitsorganisation maßgeblich dazu beigetragen, dass Kinderarbeit zu einem Teil der globalen Agenda geworden ist. Das Internationale Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) besteht seit 1992, und in der Zweijahresperiode 2008-09 war es in über neunzig Ländern aktiv. Gestützt auf die Agenda für menschenwürdige Arbeit und den darin befürworteten integrierten Ansatz unterstützt das IPEC-Programm unsere Mitgliedsgruppen bei der Integration der Frage der Kinderarbeit in grundlegende Politikbereiche und der Förderung von Rechtsvorschriften und Praktiken zur Bekämpfung der Kinderarbeit, ausgehend von den schlimmsten Formen. Die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit sind zunehmend zum Rahmen für unser Handeln geworden. Die Teilnahme der IAO am Reformprozess der Vereinten Nationen hat neue Chancen eröffnet, beim Ziel der menschenwürdigen Arbeit – und als Teil davon – der Beseitigung der Kinderarbeit Fortschritte zu erzielen.

IPEC wird bald ihr 20-jähriges Jubiläum begehen. Dieser Bericht fordert, dass der Schwerpunkt zunehmend in Richtung auf Wissensentwicklung, eine evidenzbasierte Analyse von Politiken und die Verbreitung von Informationen verlagert wird. Der Einfluss und Mehrwert der IAO wird stark von der Qualität der Erkenntnisse und Wissensgrundlagen abhängen, die wir erzeugen können. Gleichzeitig brauchen noch immer viele Länder Unterstützung bei der Ausweitung ihrer Programme, um die notwendigen Resultate zu erzielen. Internationale Solidarität – wozu auch die Bereitstellung von Ressourcen gehört – wird weiter unerlässlich sein, um diese Aktionslinien zu unterstützen.

Für die Verwirklichung unserer Werte und Verpflichtungen sind dies schwierige Zeiten. Fortschritte sind fragil. Doch auch die Länder sind in Anbetracht endemischer Konflikte und Naturkatastrophen fragil. Wir brauchen eine mit neuem Leben erfüllte Vision, Überzeugung und Mut, um die Änderungen zu bewirken, die das Leben von

Kindern und ihren Familien grundlegend ändern können. Mit einem „weiter wie bisher“ und fragmentierten und verzettelten Initiativen werden wir keinen Erfolg haben.

In den neunziger Jahren, als die Kinderarbeitsproblematik in den Vordergrund trat, haben sich viele Länder und Gemeinschaften energisch für dieses Anliegen eingesetzt. Wir müssen dieses Gefühl der Dringlichkeit wiederbeleben. Es ist an der Zeit, der Kampagne für die Fortsetzung des Kampfes neuen Schwung zu verleihen und einen Strategieplan festzulegen, der uns auf dem Weg zu den von uns gesetzten Zielen Kurs halten lässt.

Von der Globalen Kinderarbeitskonferenz, die im Mai 2010 in Den Haag stattfindet, werden starke Handlungsimpulse ausgehen. Die von der Regierung der Niederlande ausgerichtete und von der IAO unterstützte Konferenz folgt auf die wegweisenden Konferenzen, die 1997 in Amsterdam und Oslo stattfanden und die Grundlage dafür legten, dass beim Vorgehen gegen Kinderarbeit ein globaler Konsens erreicht wurde.

In den letzten Jahren hat die Süd-Süd-Kooperation als Triebkraft für Maßnahmen zu globalen Fragen einschließlich der Kinderarbeit an Dynamik gewonnen. Brasilien hat eine Führungsrolle übernommen. Solche Initiativen sind zu begrüßen im Sinne von Artikel 8 des Übereinkommens Nr. 182, wo die Mitgliedstaaten aufgerufen werden, geeignete Schritte zu unternehmen, um sich gegenseitig bei der Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit zu unterstützen.

Wir dürfen uns nicht unserer Verantwortung für die Kinder der Welt entziehen, für die Kinderarbeit eine Frage des Überlebens ist. Wir müssen jetzt erneut unsere Überzeugung bekräftigen, dass eine Welt ohne Kinderarbeit möglich, ja sogar in Reichweite ist. Die Welt darf bei ihren Bemühungen für dieses Anliegen nicht nachlassen, wenn 215 Millionen Kinder ihre Kindheit und die Chance auf eine bessere Zukunft verlieren. Ist der Wille vorhanden, gibt es auch Wege, um es besser zu machen und noch mehr zu tun.

Juan Somavia
Generaldirektor des IAA

Zusammenfassung

Im Jahr 2006 setzte die Internationale Arbeitsorganisation ein visionäres Ziel – alle schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2016 zu beseitigen. Angesichts des näherrückenden Zieltermins ist die globale Kampagne zur Beendigung der Kinderarbeit an einem kritischen Punkt angelangt. Es gibt eindeutige Zeichen für Fortschritte, aber auch beunruhigende Lücken in der globalen Reaktion. So wie die Dinge heute liegen, reicht das Tempo des Fortschritts nicht aus, um das für 2016 angepeilte Ziel zu erreichen. Ein Erschlaffen der weltweiten Bewegung, eine gewisse „Kinderarbeitsmüdigkeit“, muss verhindert werden.

Die Herausforderung besteht darin, zur Verwirklichung der vom Verwaltungsrat des IAA im Jahr 2006 gebilligten ehrgeizigen Agenda den politischen Willen zu mobilisieren, Kindern in den nationalen Haushalten und Entwicklungsanstrengungen Vorrang einzuräumen. Es gibt keinen Grund und auch keine Entschuldigung dafür, dass die eingegangenen Verpflichtungen im Zuge der globalen Wirtschafts- und Beschäftigungskrise sich wandelnden Prioritäten zum Opfer fallen. Eine Welt ohne Kinderarbeit ist zum Greifen nah. Viele Länder sind auf dem richtigen Weg und verzeichnen Erfolge. Dennoch bedarf es eines wiedererweckten Dringlichkeitsempfindens, damit die Beseitigung der Kinderarbeit zu einer weltweiten Realität wird.

Der Schwerpunkt dieses dritten Gesamtberichts über Kinderarbeit im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit liegt auf der Erfüllung der im Jahr 2006 mit der Annahme eines Globalen Aktionsplans eingegangenen Verpflichtungen. Der Aktionsplan setzte termingebundene Ziele für die Beseitigung der Kinderarbeit. Die Mitgliedsgruppen der IAO gingen wichtige Verpflichtungen und Engagements ein. Vier Jahre sind eine kurze Zeit, um größere Veränderungen zu bewirken, sie erlauben es der

Organisation aber, eine Bilanz zu ziehen und Fortschritte zu bewerten. Insbesondere müssen wir wissen, ob die Welt auf Kurs ist, das Ziel der Beseitigung aller schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2016 zu erreichen.

Zu diesem Zweck übernimmt der vorliegende Gesamtbericht den gleichen vierteiligen Aufbau wie die beiden früheren Berichte. Teil I präsentiert ein dynamisches Gesamtbild, indem die im Gesamtbericht von 2006 dargelegten globalen Tendenzen aktualisiert und Fortschritte bei der Ratifikation von IAO-Normen aufgeführt werden. Teil II gibt einen Überblick über die bei der Umsetzung des Globalen Aktionsplans erzielten Fortschritte. Ausgehend von diesem Überblick untersucht Teil III die wesentlichen Herausforderungen und Defizite, die nach wie vor bestehen, und wie diese angegangen werden können. Teil IV schließlich legt eine Agenda fest, um die Fortschritte auf dem Weg zur Verwirklichung des für 2016 gesteckten Ziels zu beschleunigen.

Den neuen globalen Schätzungen, die in Teil I des Berichts präsentiert werden, sind Verfeinerungen zugute gekommen, die in der von der 18. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker im Jahr 2008 angenommenen Entschließung über Statistiken der Kinderarbeit enthalten sind. Zusätzlich sind wertvolle Daten aus über 60 neuen nationalen Erhebungen, die zwischen 2004 und 2008 durchgeführt wurden, aufgenommen worden.

Die neuen globalen Schätzungen lassen ein ziemlich nuanciertes Bild erkennen. Die Kinderarbeit geht weiter zurück, aber nur in bescheidenem Umfang, da 215 Millionen Kinder immer noch davon betroffen sind. Es sind auch weniger Kinder in gefährlicher Arbeit zu finden, was oft als Ersatzindikator für die schlimmsten Formen der Kinderarbeit verwendet wird. An dem Gesamtbild von vor vier Jahren hat sich nichts geändert: Je schädlicher die Arbeit und je verwundbarer die beteiligten Kinder, um so rascher der Rückgang.

Dennoch sind immer noch 115 Millionen Kinder gefährlicher Arbeit ausgesetzt, eine erschütternde Zahl.

Im asiatisch-pazifischen Raum sowie in Lateinamerika und der Karibik wird Kinderarbeit weiterhin abgebaut, während Afrika südlich der Sahara sowohl relativ als auch absolut gesehen eine Zunahme verzeichnet hat. Diese Region weist auch die höchste Zahl arbeitender Kinder auf, da jedes vierte Kind Kinderarbeit verrichtet.

Die globalen Trends bei der Kinderarbeit werden nach Alter und Geschlecht unterschieden. Unter Jungen hat die Kinderarbeit zugenommen, unter Mädchen sind dagegen erhebliche und willkommene Rückgänge zu verzeichnen. Der globale Rückgang der Kinderarbeit ist überwiegend auf geringere Zahlen arbeitender Mädchen zurückzuführen. Alarmierend ist, dass die Kinderarbeit in der Altersgruppe 15 bis 17 Jahre um 20 Prozent zugenommen hat – von 52 Millionen auf 62 Millionen. Der größte Sektor für Kinderarbeit ist nach wie vor die Landwirtschaft, in der die Mehrheit der Kinder als unbezahlte Familienarbeitskräfte tätig sind.

Bei der Ratifizierung von IAO-Normen sind in vielen Teilen der Welt große Fortschritte erzielt worden, die Hand in Hand gingen mit konkreten Maßnahmen zu ihrer Umsetzung. Nach einem Jahrzehnt ist die Welt einer universellen Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 182 sehr nahe gekommen. Gleichzeitig hat das Übereinkommen Nr. 138 vom raschen Tempo der Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 182 profitiert. So eindrucksvoll dieses Gesamtbild auch ist, es verdeckt wesentliche qualitative Defizite, da mehrere Länder die Kinderarbeitsnormen der IAO, insbesondere das Übereinkommen Nr. 138, immer noch nicht ratifiziert haben. Ein erheblicher Teil der Kinder der Welt wird durch diese grundlegenden Übereinkommen immer noch nicht erfasst.

Gesamtberichte bieten eine wichtige Gelegenheit, um über die während der vorausgegangenen vier Jahre erzielten Fortschritte nachzudenken. Teil II des Berichts untersucht die Fortschritte bei der Umsetzung des Globalen Aktionsplans von 2006. Der Globale Aktionsplan ist ein Zehnjahresplan, der darlegt, wie die IAO einen globalen Prozess im Hinblick auf die Verwirklichung des für 2016 gesteckten Ziels unterstützen kann. Er verfolgt einen auf drei Säulen ruhenden Ansatz: Unterstützung nationaler Reaktionen; Vertiefung und Stärkung der weltweiten Bewegung; und Förderung einer weiteren Integration der Kinderarbeit in die Gesamtprioritäten der IAO.

Die Länder sind nicht zu Kinderarbeit verdammt. Regierungen haben Wahlmöglichkeiten,

wenn es darum geht, politische Entscheidungen zu treffen und Haushaltsmittel zuzuteilen. Ein politisches Engagement ist daher für die Bekämpfung der Kinderarbeit von zentraler Bedeutung. Der Bericht führt eine Reihe von Beispielen an, wo die technische Zusammenarbeit der IAO, insbesondere im Rahmen ihres Internationalen Programms zur Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC), durch die Einbeziehung von Kinderarbeitsbelangen in Schlüsselbereiche der Politik und auf allen strategischen Ebenen ein nationales Engagement unterstützt hat. Der auf dem Übereinkommen Nr. 182 fußende Ansatz der fristgebundenen Programme (TBP) war ein wichtiges Mittel für nationale Bemühungen und für deren Unterstützung durch die IAO, desgleichen die vielen Wissensprodukte, die verfügbar gemacht wurden, auch durch Ausbildungstätigkeiten. Besonders ermutigend ist die Zahl der Führungsinitiativen. Dies ist insofern sehr bemerkenswert, als die Mobilisierung und Aufrechterhaltung von Unterstützung für die weltweite Bewegung vor vier Jahren als die vielleicht größte Herausforderung angesehen wurde. Es sind auch bedeutende Initiativen im Bereich der Anwaltschaft zu verzeichnen gewesen; bei verstärkten Partnerschaften zur Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit; bei der Unterstützung der sozialen Verantwortung der Unternehmen; mit der Bewegung Bildung für alle (EFA); und auf dem Gebiet der Datenerhebung und Forschung. In das Jahr 2010 fällt außerdem die Veranstaltung einer großen internationalen Konferenz über Kinderarbeit in Den Haag, die im zweiten Gesamtbericht gefordert wurde. Die Bekämpfung der Kinderarbeit ist nach wie vor ein zentrales Anliegen in der Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit, und sie stellt in vielen, wenn nicht gar den meisten Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit ein vorrangiges Ergebnis dar. Im Rahmen eines Lebenszyklusansatzes zur besseren Integration von Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung sind etliche bedeutende Initiativen ergriffen worden. Gleichzeitig sind praktische Instrumente und Untersuchungen entwickelt worden, um die Geschlechterdimension in den IAO-Tätigkeiten zur Kinderarbeit zu erkunden, beispielsweise durch die Auswahl des Welttagthemas für 2009.

Der vielleicht bedeutendste Schritt nach vorn in den letzten Jahren ist der überwältigende globale Konsens zur Unterstützung der Initiative Bildung für alle. Über das Millenniums-Entwicklungsziel der universellen Grundschulbildung bis 2015 hinaus wächst allenthalben die Einsicht, dass das Ziel wenigstens *grundlegende* Bildung für alle sein muss – Grundschulbildung plus zwei oder

drei Jahre Sekundarschulbildung. Dies ist aus zwei wesentlichen Gründen erforderlich. Erstens, um sicherzustellen, dass Jugendliche beim Eintritt in das Erwerbsleben über die grundlegenden Fertigkeiten verfügen, die für ein menschenwürdiges Arbeitsleben erforderlich sind. Zweitens, weil, wenn das Mindestalter der Schulentlassung niedriger ist als das Mindestalter für die Aufnahme einer Beschäftigung, Kinderarbeit eine zwangsläufige Folge ist.

Bildung ist nicht die einzige Lösung, wenn sie aber unentgeltlich, vollzeitig, obligatorisch und von guter Qualität ist, stellt sie den wichtigsten Teil des Ganzen dar. Ein Schlüsselbeitrag der IAO zur globalen Debatte des Ganzen ist die eindeutige Botschaft, dass an dieser Gleichung nicht zu rütteln ist: *Wir werden die Kinderarbeit ohne universelle Bildung nicht beseitigen können, und wir werden umgekehrt nicht sicherstellen können, dass jedes Kind in die Schule geht, wenn wir die Kinderarbeit nicht beseitigen, vor allem ihre schlimmsten Formen.*

Im Bericht von 2006 wurde Ende 2008 als Zwischenetappe für die Einleitung von geeigneten fristgebundenen Maßnahmen durch die Mitgliedsstaaten festgesetzt, um das für 2006 gesteckte Ziel zu erreichen. Während die Reaktion auf das Ziel 2008 in Lateinamerika insgesamt positiv war, war die Reaktion in Afrika und Teilen Asiens weniger ermutigend. Daraus kann ohne weiteres geschlossen werden, dass in vielen wenn nicht den meisten Fällen das für 2008 gesetzte Ziel in keiner konkreten Weise erreicht worden ist. Die Absicht, das Schwergewicht auf Afrika zu legen, ist ebenfalls auf gemischte Reaktionen gestoßen. Obgleich Bemühungen im Hinblick auf die Gestaltung einer spezifischen Strategie zur Unterstützung von Ländern bei der Entwicklung nationaler Aktionspläne unternommen worden sind, hat die Mehrzahl der Länder diesen Prozess noch nicht abgeschlossen. Internationale Unterstützung für Afrika ist nach wie vor von entscheidender Bedeutung, desgleichen die Hervorbringung einer afrikaweiten Bewegung zur Unterstützung der Beseitigung der Kinderarbeit.

Teil III des Berichts beschäftigt sich systematischer mit den verbleibenden Herausforderungen. Im größeren Zusammenhang der Fortschritte bei den Millenniums-Entwicklungszielen (MEZ) und insbesondere hinsichtlich des Tempos der Verwirklichung einer universellen Grundschulbildung sind die Zeichen nicht sehr ermutigend. Die Welt ist zur Zeit nicht auf Kurs, die MEZ bis 2016, dem Zieltermin der IAO für die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, zu erreichen. Der Bericht verlangt eine stärkere Kon-

zentration der Politik auf die Beseitigung der Kinderarbeit. Es ist immer noch ein weiter Weg bis zur Schaffung des politischen und institutionellen Umfelds, das der Bekämpfung der Kinderarbeit Vorrang einräumt, wenn es um die Aufstellung nationaler Haushalte und die höchsten Ebenen der Politikgestaltung geht.

Es bedarf dringend größerer nationaler Eigenverantwortung und größeren nationalen Ehrgeizes, unterstützt durch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, wenn wir das für 2016 anvisierte Ziel erreichen wollen. Eine wiederbelebte weltweite Bewegung ist erforderlich, um ein politisches Klima für verstärkte nationale Anstrengungen zu schaffen. Die Sozialpartner der IAO leisten weiterhin einen bedeutenden Beitrag zu der globalen Kampagne gegen Kinderarbeit, entweder ausdrücklich oder durch Erfüllung ihrer Hauptaufgabe als gute Arbeitgeber und wirksame Gewerkschaften. Globale Gewerkschaftsbünde sind aktiv gegen Kinderarbeit vorgegangen, u.a. in den Sektoren Bildung, Landwirtschaft, Bauwesen, Bergbau und Bekleidung. Die Sozialpartner sind dann am wirkungsvollsten, wenn sie ihre erheblichen komparativen Vorteile nutzen, um Erwachsenen zu menschenwürdiger Arbeit zu verhelfen, die angemessene Existenzgrundlagen und sichere Einkommen für arbeitende Menschen und ihre Familien schafft. Durch eine stärkere Beteiligung der Sozialpartner an der Entwicklung nationaler Aktionspläne, an Initiativen im Bereich der sozialen Verantwortung der Unternehmen und an sektoralen, betrieblichen und kommunalen Tätigkeiten könnten die Fähigkeiten weiter verbessert und die weltweite Bewegung gestärkt und wiederbelebt werden, desgleichen durch gezieltere und ehrgeizigere anwaltschaftliche Bemühungen.

Es bestehen auch weiterhin bedeutende Programmdefizite. Die Verwirklichung des für 2016 gesteckten Ziels und des Endziels der effektiven Abschaffung der Kinderarbeit erfordert einen Durchbruch in der Landwirtschaft, wo die meisten Kinder arbeiten. Die meisten der schlimmsten Formen der Kinderarbeit werden vernachlässigt, weil die Kinder durch konventionelle Mittel am schwersten zu erreichen sind. Es gibt jedoch Anzeichen für vermehrte Reaktionen in der informellen Wirtschaft, nicht zuletzt durch die erfolgreiche Rekrutierung von Millionen von Arbeitnehmern durch die Verbände ländlicher Arbeitskräfte.

Diesen zahlreichen Herausforderungen stehen erhebliche Chancen gegenüber. Der Reformprozess der Vereinten Nationen bietet die Aussicht auf eine geschlossene internationale Unterstützung auf nationaler Ebene. Eine verstärkte Süd-Süd-Kooperation bietet Möglichkeiten für eine Zusam-

menarbeit mit neuen und mächtigeren globalen Kinderarbeitsgegnern, nicht zuletzt durch Unterstützung einer „Fokus Afrika“-Strategie. Die entscheidende Schlacht gegen die Kinderarbeit muss jedoch in Südasien geschlagen werden, wo die größte Zahl von Kinderarbeitern anzutreffen ist. Oft ist es die Armut der Politik statt die Armut selbst, die die Masse der Kinder von der Schule fern und in Kinderarbeit gefangen hält.

Teil IV präsentiert keinen neuen detaillierten Aktionsplan, da der im Bericht von 2006 enthaltene Globale Aktionsplan nach wie vor gültig ist. In diesem Schlussabschnitt des Berichts wird stattdessen ein Versuch unternommen, die Schlüsselemente einer künftigen Agenda aufzuzeigen. Dieser Analyse werden die voraussichtlichen Auswirkungen der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise an die Seite gestellt, die Fortschritte behindern oder rückgängig machen können. Der Bericht vertritt die These, dass die globale Krise trotz allem viele Chancen bietet, um die Anstrengungen zu verstärken und zu innovativen Lösungen zu gelangen, nicht zuletzt durch die Gestaltung neuer Finanzierungsinstrumente.

Abschließend umreißt der Bericht eine Reihe wesentlicher Maßnahmen, um beschleunigte Fort-

schritte auf dem Weg zu dem für 2016 gesteckten Ziel sicherzustellen. Er schließt mit konkreten Maßnahmen der IAO im Hinblick auf geistige Führerschaft, die Unterstützung der weltweiten Bewegung, die Stärkung der Sozialpartner und die Festlegung und Verwirklichung regionaler Prioritäten.

Die Botschaft ist einfach: Wenn wir unser unmittelbares gemeinsames Ziel, die schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2016 zu beseitigen, erreichen wollen, dann müssen die Mitgliedsgruppen der IAO und die internationalen Organisationen ihre Politiken und Maßnahmen intensivieren. Wir benötigen einen wirksamen sozialen Dialog und ein dreigliedriges nationales Engagement für eine kohärente Politik, getragen durch anhaltende und verstärkte internationale Unterstützung und Zusammenarbeit, die sich in menschenwürdiger Arbeit und Bildung für alle niederschlagen. Projektbasierte Maßnahmen können vorbildliche Praktiken aufzeigen, Kapazitäten in Mitgliedsstaaten verstärken und Hunderttausenden von Kindern helfen. Jetzt ist es aber an der Zeit, dass alle Mitgliedsgruppen ihre den 215 Millionen Kinderarbeitern gemachten Versprechungen einhalten.

Abkürzungsverzeichnis

ACT/EMP	Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber
ACTRAV	Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer
AIDS	Erworbenes Immundefekt-Syndrom
ASI	Anti-Slavery International
BIC	Brasilien, Indien und China
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRIC	Brasilien, Russland, Indien und China
BSP	Bruttosozialprodukt
CCT	Bedingte Cash-Transfer-Programme (Brasilien)
CEART	Gemeinsamer Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Empfehlungen betreffend die Lehrer
CGIAR	Beratende Gruppe für die internationale landwirtschaftliche Forschung
CONAETI	Nationale Kommission für die Beseitigung der Kinderarbeit (Argentinien)
CONTAG	Gewerkschaft landwirtschaftlicher Arbeitskräfte (Brasilien)
COTU	Gewerkschaftsorganisation Kenias
CSR	Soziale Verantwortung der Unternehmen
DDR	Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung
DWCP	Landesprogramm für menschenwürdige Arbeit
EFA	Bildung für Alle
ETI	Initiative für ethischen Handel
EU	Europäische Union
FIFA	Weltfußballverband
FNPAIA	Nationaler Verband der Arbeitgeber in der Landwirtschaft und der Lebensmittelindustrie
FNPETI	Nationales Forum für die Prävention und Beseitigung der Kinderarbeit (Brasilien)
HIV	Humanes Immundefekt-Virus
HMS	Hind Mazdoor Sabha (Indien)
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
IBFG	Internationaler Bund freier Gewerkschaften
ICEM	Internationale Föderation von Chemie-, Energie-, Bergbau- und Fabrikarbeiterverbänden

ICLS	Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker
IFAD	Internationaler Agrarentwicklungsfonds
IGB	Internationaler Gewerkschaftsbund
INDUS	Indien/US-Kinderarbeitsprojekt
IÖD	Internationale der öffentlichen Dienste
IOE	Internationale Arbeitgeber-Organisation
IPEC	Internationales Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit
ITGLWF	Internationale Textil-, Bekleidungs- und Lederarbeiter-Vereinigung
IUL	Internationale Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Kaffee- und Genussmittelarbeiter-Gewerkschaften
LSMS	Untersuchung der Weltbank zur Messung des Lebensstandards
MEZ	Millenniums-Entwicklungsziele
MICS	Mehrfachindikatoren – Clustererhebung
NGO	Nichtstaatliche Organisation
NOTU	Nationale Gewerkschaftsorganisation Ugandas
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PALOP	Portugiesischsprachige Länder Afrikas
SAP/FL	Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit
SCCI	Sialkot-Handels- und Industriekammer
SIMPOC	Statistisches Informations- und Überwachungsprogramm zur Kinderarbeit
SNA	System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung
TBP	Fristgebundene Programme
TISK	Türkische Vereinigung der Arbeitgeberverbände
TUC	Britischer Gewerkschaftskongress
UCW	Programm zum Verständnis der Arbeit von Kindern
UN.Gift	Globale Initiative der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Menschenhandels
UNDAF	Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur
UNGASS	Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
WISE	Arbeitsverbesserung in Kleinbetrieben
WTO	Welthandelsorganisation
ZCTU	Gewerkschaftskongress von Sambia
ZFE	Arbeitgeberverband von Sambia

Einleitung

1. Keiner von uns möchte in einer Welt leben, in der mehr als 200 Millionen Kinder auf Kosten ihrer und unserer Zukunft arbeiten müssen. Im Jahr 2000 trat das IAO-Übereinkommen Nr. 182 über die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit in Kraft. Sechs Jahre später setzte die Mitgliedschaft der IAO das Ziel der Beseitigung aller schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2016 fest. Der vom IAA-Verwaltungsrat im November 2006 gebilligte Globale Aktionsplan schafft den strategischen Rahmen für die Verwirklichung dieses ehrgeizigen Ziels.

2. Dieser Bericht zeichnet die Fortschritte nach, die die Organisation und ihre Partner bei diesen Bemühungen erzielt haben. Es gibt viele Errungenschaften, auf denen aufgebaut werden kann. Wie neue globale Schätzungen der Kinderarbeit aber zeigen, muss das Tempo beschleunigt werden und müssen unsere Vision und unsere Aktionen ehrgeiziger sein, wenn wir die Welt von der Geißel der Kinderarbeit befreien wollen. Außerdem sind wir mit den Folgen einer globalen Wirtschaftskrise konfrontiert, deren volle soziale Auswirkungen noch abgeschätzt werden müssen. Schlimmstenfalls könnte sie einige der jüngsten Errungenschaften rückgängig machen und verhindern, dass die Weltgemeinschaft ihre den Kindern der Welt gemachten Versprechungen einhält. Dies dürfen wir nicht zulassen. Die Bemühungen um die Erholung der Weltwirtschaft müssen die notwendigen politischen Beschlüsse umfassen, um jedes Kind einzuschulen und der Kinderarbeit ein Ende zu bereiten.

3. Eine große Sache obsiegt, wenn die Menschen dafür kämpfen. Doch ein gemeinsames Einverständnis, dass etwas getan werden muss, reicht nicht aus, um den Kampf gegen Kinderarbeit zu gewinnen, wenn Menschen und Regierungen nicht aktiv genug sind. Die globale Kampagne zur Beendigung der Kinderarbeit ist eine Sache, für die es sich zu kämpfen lohnt. Als der IAA-

Verwaltungsrat den Globalen Aktionsplan von 2006 billigte, erklärte er, dass die Beseitigung der Kinderarbeit zu den höchsten Prioritäten der Organisation gehört.

4. Unsere Werte werden heutzutage auf eine harte Probe gestellt. Jene Werte und Grundsätze wurden zuletzt in der von der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2008 angenommenen *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung* bekräftigt¹. Die Beseitigung der Kinderarbeit ist ein globales Anliegen im Herzen dessen, wofür die IAO steht, und die Tatsache, dass Kinderarbeit überhaupt besteht, offenbart eine große Lücke in der Verwirklichung des Ziels der menschenwürdigen Arbeit. Sicherzustellen, dass kein Kind arbeiten muss und eine gute Schulbildung erhält, ist von entscheidender Bedeutung. Die Bekämpfung der Kinderarbeit bedeutet, dass der Zyklus aus vorenthaltender Bildung, unsicherer Beschäftigung für Jugendliche und allzu sicherer Armut der Haushalte durchbrochen wird.

5. Die Tätigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation und ihrer Partner zur Beseitigung der Kinderarbeit hat tiefgreifende Auswirkungen auf den Alltag von Millionen von Kindern und ihren Familien in armen Gemeinschaften überall auf der Welt. Sie hat dafür gesorgt, dass Jungen aus engen Bergbaustollen geholt wurden, und sichergestellt, dass Mädchen zur Schule gehen, statt stundenlang auf der Suche nach Brennholz herumzulaufen.

6. Anhaltende Unterstützung für Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zur Entwicklung und besseren Umsetzung von Politiken und Programmen hat dazu beigetragen, die Drehtür zu schließen, die bewirkt, dass Kinder, die aus der Arbeit herausgeholt werden, einfach durch andere Kinder ersetzt werden.

¹ IAA: *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 97. Tagung, Genf, 10. Juni 2008.

7. Dieser Bericht zeigt, wie ein starkes politisches Engagement, das in politische Beschlüsse und Maßnahmen umgesetzt und durch angemessene Kenntnisse, Fähigkeiten und Ressourcen gestützt wird, umfangreiche Auswirkungen auf das Kinderarbeitsproblem haben kann. Die Intensivierung der Beseitigung der Kinderarbeit – das Thema dieses Berichts – setzt voraus, dass man weiß, was funktioniert, und dass man über den Willen und die Mittel verfügt, entsprechend zu handeln.

8. Der Bericht baut auf den Grundlagen des ersten und zweiten Gesamtberichts über die effektive Abschaffung der Kinderarbeit im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit auf. Der erste Bericht, *Eine Zukunft ohne Kinderarbeit* (2002), bot eine umfassende Darstellung der Problematik und zeigte die wesentlichen Fragen auf, die angegangen werden mussten, wenn im weltweiten Kampf gegen die Kinderarbeit Fortschritte erzielt werden sollten. Der Bericht führte einen auf drei Pfeilern gestützten strategischen Ansatz ein: Verstärkung der Arbeit des IPEC; Stärkung der weltweiten Bewegung; und Integration von Kinderarbeitsbelangen in die IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit. Der zweite Gesamtbericht, *Das Ende der Kinderarbeit: Zum Greifen nah* (2006), war der erste Bericht, der globale Trends bei der Kinderarbeit dokumentierte. Diese positiven globalen Trends ermutigten die Organisation dazu, das Ziel der Beseitigung aller schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2016 als Zwischenetappe festzusetzen; alle Mitgliedstaaten würden bis Ende 2008 geeignete fristgebundene Maßnahmen konzipieren und ins Werk setzen.

9. Der im zweiten Gesamtbericht enthaltene Aktionsplan legte eindeutige Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten für die IAO im Rahmen der drei strategischen Pfeiler fest. Erstens Unterstützung der nationalen Maßnahmen gegen Kinderarbeit, insbesondere durch eine wirksamere Integration der Kinderarbeitsbelange in Entwicklungspolitikrahmen. Zweitens Vertiefung und Stärkung der weltweiten Bewegung zur Unterstützung der nationalen Maßnahmen. Schließlich bessere Integration der Kinderarbeitsproblematik in die Gesamtagenda der IAO für menschenwürdige Arbeit.

10. Dieser Aktionsplan ging über den üblichen Vierjahreszyklus der IAA-Gesamtberichte hinaus und hat in der Tat außerhalb der Organisation großen Widerhall gefunden. Zu einem Zeitpunkt, da wir auf die Mitte des Wegs bis zur Verwirkli-

chung des für 2016 gesteckten Ziels zusteuern, zieht der vorliegende Bericht eine Bilanz der Fortschritte, die die Welt während der letzten vier Jahre bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen erzielt hat, und zeigt die Haupthindernisse auf, die Fortschritten entgegenstehen, und die Hauptfaktoren, die Länder am Erreichen des Ziels hindern könnten.

11. Im Mittelpunkt des Berichts steht die Einhaltung der im Jahr 2006 eingegangenen Verpflichtungen und die Ermutigung aller IAO-Mitgliedsgruppen zur Wahrnehmung ihrer Verantwortlichkeiten, damit die Vision von einer Beendigung der Kinderarbeit für Millionen von arbeitenden Kindern zur Realität wird. Dies bedeutet vor allem, dass wir als Organisation größeren Ehrgeiz an den Tag legen und unsere Anstrengungen verstärken müssen. Zu diesem Zweck verwendet der Bericht den gleichen vierteiligen Aufbau wie in den früheren Berichten.

12. Teil I bietet ein dynamisches Gesamtbild, indem globale Trends aktualisiert und die bei der Ratifizierung von IAO-Normen erzielten Fortschritte dargelegt werden. Er zeigt die Fortschritte bei der Verringerung der Kinderarbeit und bei der Ratifizierung und Anwendung von IAO-Instrumenten auf.

13. Teil II gibt einen Überblick über die Reaktionen der IAO und ihrer Partner auf den Globalen Aktionsplan von 2006 im Rahmen der drei strategischen Pfeiler. In jedem der drei Bereiche sind erhebliche Erfolge zu verzeichnen gewesen, insbesondere was die weltweite Bewegung angeht. Dies ist ermutigend, da die Stärkung der weltweiten Bewegung vor vier Jahren als die vielleicht größte Herausforderung angesehen wurde.

14. Ausgehend von diesem Überblick untersucht Teil III wesentliche Herausforderungen und Defizite, die nach wie vor bestehen, und wie diese in Möglichkeiten zur Erzielung weiterer Fortschritte umgesetzt werden könnten. Eine solche Analyse erfordert zwangsläufig eine erneute Behandlung einiger der im Bericht zuvor untersuchten Themen, aber unter einem neuen Blickwinkel, während gleichzeitig neue Themen eingeführt werden.

15. Teil IV schließlich legt künftige Szenarien und strategische Elemente dar, und anschließend werden eine Reihe von wesentlichen Maßnahmen und konkreten Aktionen für die IAO vorgeschlagen, durch die Fortschritte auf dem Weg zur Verwirklichung des für 2006 gesetzten Ziels beschleunigt werden können.

Teil I

Ein dynamisches Gesamtbild

Neue globale Schätzungen zur Art und zum Ausmaß der Kinderarbeit

Fortschritte bei den Statistiken der Kinderarbeit

16. Im Verlauf der letzten zehn Jahre ist die IAO zur weltweit wichtigsten Quelle von statistischen Angaben zur Kinderarbeit geworden. Über das im Jahr 1998 eingerichtete Statistische Informations- und Überwachungsprogramm zur Kinderarbeit (SIMPOC) hat die IAO mehr als 300 Kinderarbeitserhebungen unterstützt, von denen 66 national ausgerichtet waren. Diese technische und finanzielle Kapazität hat die IAO in die Lage versetzt, globale und regionale Schätzungen der Kinderarbeit für die Bezugsjahre 2000 und 2004 zu veröffentlichen und die weiter unten für 2008 präsentierten zu untermauern. Ein wichtiges Ergebnis dieser technischen Kapazität waren engere Verbindungen zu Schlüsselpartnern, insbesondere über das interinstitutionelle Programm zum Verständnis der Arbeit von Kindern (UCW), das im Jahr 2000 in Zusammenarbeit mit der Weltbank und UNICEF auf den Weg gebracht wurde. Infolgedessen verfügen mehr Länder über Informationen zur Art und zum Ausmaß der Kinderarbeit als Planungs- und Handlungsgrundlage. Die nationalen Kapazitäten zur Erhebung und Auswertung von Daten sind ebenfalls erheblich gestärkt worden.

17. Eines der Hauptziele der IAA-Gesamtberichte ist es, ein dynamisches Gesamtbild des Problems weltweit zu bieten. Der Gesamtbericht von 2006 präsentierte erstmals Tendenzen bei der Kinderarbeit. Die 2006 vorgelegten neuen Schätzungen offenbarten, dass die Kinderarbeit zurückging und dass der Rückgang um so schneller war, je schädlicher die Arbeit und je verwundbarer die beteiligten Kinder waren. Die Daten lieferten auch eine

Geschlechterdimension in Bezug auf die Arten und die Verbreitung der Kinderarbeit.

18. Den in diesem Bericht präsentierten neuen Schätzungen ist Folgendes zugute gekommen:

- die von der 18. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker im Jahr 2008 angenommene EntschlieÙung über Statistiken der Kinderarbeit, die statistische Normen für die Messung von Kinderarbeit festlegt;
- mehr und ergiebigere Daten aus nationalen Haushaltsbefragungen, die zwischen 2004 und 2008 durchgeführt wurden;
- ein integrierter Ansatz zur Schätzung der breiteren Kategorie „Kinder in Beschäftigung“ und der engeren Kategorie „Kinderarbeit“; und
- eine verbesserte Extrapolations- und Schätzungsmethodologie, die mit früheren Maßnahmen in vollem Umfang vereinbar ist.

Hauptbefunde

19. Unsere Schätzung der Kinderarbeitstrends für den Zeitraum 2004-08 ergibt Folgendes:

- Global gesehen geht die Kinderarbeit weiter zurück, wenn auch in geringerem Umfang als zuvor. Es gibt immer noch 215 Millionen Kinder, die in Kinderarbeit gefangen sind.
- Die Zahl der Kinder in gefährlicher Arbeit, die oft als Ersatz für die Messung des Ausmaßes der schlimmsten Formen von Kinderarbeit verwendet wird, geht zurück, insbesondere unter Kindern unter 15 Jahren. Insgesamt hat sich ihr Rückgang jedoch verlangsamt. Es gibt immer noch 115 Millionen Kinder in gefährlicher Arbeit.
- Kinderarbeit geht in der asiatisch-pazifischen Region und in Lateinamerika und der Karibik zurück, nimmt in Afrika südlich der Sahara jedoch zu.

Kasten 1.1
Neue Entschließung der Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker
und statistische Definitionen der Kinderarbeit

- Die Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker (ICLS) ist für die Setzung internationaler Normen im Bereich der Arbeitsstatistiken verantwortlich. Der 18. Konferenz, die im November-Dezember 2008 in Genf tagte, kam insofern entscheidende Bedeutung zu, als sie Leitlinien für die statistische Messung der Kinderarbeit prüfte und festlegte. Die daraus hervorgegangene Entschließung über Statistiken der Kinderarbeit, die auf dieser Tagung angenommen wurde, legte die Definitionen fest, die für alle künftigen statistischen Arbeiten maßgebend sein werden und die auch die Grundlage für die Schätzungen in diesem Bericht bilden. Diese internationalen Normen umfassen Bestimmungen für eine breite statistische Definition der Kinderarbeit, wobei es sich um Kinder der Altersgruppe 5 bis 17 Jahre handelt, die während des Bezugszeitraums irgendeine Tätigkeit ausgeübt haben, die unter die allgemeine Produktionsgrenze im Sinne des Systems der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (SNA) fällt. Diese werden bezeichnet als *Kinder in produktiven Tätigkeiten*.
 - Nach dieser breiten Definition umfasst die Messung von Kinderarbeit *Kinder in Beschäftigung* und *Kinder in gefährlichen unbezahlten Dienstleistungen im Haushalt*, d.h. unbezahlte Dienstleistungen im Haushalt, die a) während langer Zeit, b) in einem ungesunden Umfeld, mit unsicherer Ausrüstung oder schweren Lasten, c) an gefährlichen Orten usw. verrichtet werden.
 - Aufgrund von Datenbeschränkungen und zur Wahrung der Vergleichbarkeit mit früheren globalen Schätzungen der IAO wurde bei dem Hauptschätzungsverfahren von dem Begriff *Kinder in Beschäftigung* entsprechend der SNA-Produktionsgrenze ausgegangen.
 - Infolgedessen unterscheiden wir bei den neuen Schätzungen zwischen drei Hauptarten von arbeitenden Kindern: Kinder in Beschäftigung, Kinder in Kinderarbeit und Kinder in gefährlicher Arbeit. Auf der Grundlage der vorstehend erwähnten Entschließung werden diese Kategorien statistisch wie folgt definiert.
 - *Kinder in Beschäftigung* sind diejenigen, die während des Bezugszeitraums mindestens eine Stunde lang irgendeine Tätigkeit innerhalb der Produktionsgrenze der SNA ausüben. Darunter fallen wirtschaftliche Tätigkeiten von Kindern, die jegliche Erzeugung für den Markt und bestimmte Arten von nicht für den Markt bestimmter Erzeugung umfassen (hauptsächlich die Erzeugung von Waren und Dienstleistungen für den Eigenverbrauch). Dies umfasst Formen der Arbeit sowohl in der formellen als auch in der informellen Wirtschaft, innerhalb und außerhalb der Familie, Arbeit gegen Entgelt oder zur Gewinnerzielung (in Geld- oder Sachleistungen, Teilzeit- oder Vollzeittätigkeit) oder hauswirtschaftliche Arbeit außerhalb des eigenen Haushalts des Kindes für einen Arbeitgeber (mit oder ohne Bezahlung).
 - *Kinder in Kinderarbeit* gemäß der SNA-Produktionsgrenze bilden eine Untergruppe von Kindern in Beschäftigung. Sie umfasst diejenigen in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit und Kinder in Beschäftigung unterhalb des Mindestalters, wobei Kinder, die zulässige leichte Arbeit verrichten, gegebenenfalls ausgeschlossen sind. Es ist daher ein engerer Begriff als „Kinder in Beschäftigung“, der alle Kinder ausschließt, die nur während weniger Stunden in der Woche zulässige leichte Arbeit verrichten, und diejenigen oberhalb des Mindestalters, deren Arbeit nicht als „gefährliche Arbeit“ oder unter anderen schlimmsten Formen der Kinderarbeit klassifiziert wird.
 - *Gefährliche Arbeit von Kindern* ist jede Tätigkeit oder Beschäftigung, die ihrer Art nach schädliche Auswirkungen auf die Sicherheit, Gesundheit oder sittliche Entwicklung des Kindes hat oder dazu führt. Gefährliche Arbeitsbedingungen umfassen im allgemeinen Nacharbeit und lange Arbeitszeiten, Arbeit, die Kinder einem körperlichen, psychologischen oder sexuellen Missbrauch aussetzt, Arbeit unter Tage, unter Wasser, in gefährlichen Höhen oder in engen Räumen, Arbeit mit gefährlichen Maschinen, Ausrüstungen und Werkzeugen oder Arbeit, die mit der manuellen Handhabung oder dem manuellen Transport von schweren Lasten verbunden ist, und Arbeit in einer ungesunden Umgebung, die Kinder beispielsweise gefährlichen Stoffen, Agenzien oder Verfahren oder gesundheitsschädlichen Temperaturen, Lärmpegeln oder Vibrationen aussetzen kann. Gefährliche Arbeit von Kindern wird oft als eine Ersatzkategorie für die schlimmsten Formen von Kinderarbeit behandelt. Dafür gibt es zwei Gründe. Erstens sind zuverlässige nationale Daten über andere schlimmste Formen als gefährliche Arbeit, wie Kinder in Schuld- und Zwangsarbeit oder in kommerzieller sexueller Ausbeutung, immer noch schwer zu beschaffen. Zweitens bilden Kinder in gefährlicher Arbeit die überwiegende Mehrheit derjenigen, die in den schlimmsten Formen tätig sind (mindestens 90 Prozent).
-
- Unter Mädchen ist ein erheblicher Rückgang zu verzeichnen. Unter jungen und älteren Kindern (im Alter zwischen 15 und 17 Jahren) lassen die Trends jedoch eine gewisse Zunahme erkennen.
 - Die meisten Kinder arbeiten nach wie vor in der Landwirtschaft. Nur jedes fünfte arbeitende Kind übt eine bezahlte Beschäftigung aus. Die überwiegende Mehrheit sind unbezahlte Familienarbeitskräfte.

Überblick über die Trends bei der Kinderarbeit

20. Die Kinderarbeitsschätzungen und -trends der IAO werden nach Alter, Geschlecht, Region, Beschäftigungsstatus und Arbeitssektor aufgeschlüsselt. Die nachstehenden Tabellen und Abbildungen zeigen diese Ergebnisse.

21. Tabelle 1.1 nimmt die Gesamtzahl der Kinder in der Altersgruppe 5 bis 17 Jahre und vergleicht sie mit den drei Hauptkategorien von arbeitenden Kindern. Dieser Vergleich gibt uns Aufschluss über den Anteil der Kinder in den einzelnen Kategorien. Kurz:

- **alle Kinder** (die Altersgruppe 5 bis 17 Jahre) = 1,586 Milliarden. Dies sind 20 Millionen mehr als im Jahr 2004 und bedeutet einen Anstieg von 1,3 Prozent in der Alterskohorte.
- **Kinder in Beschäftigung** = 306 Millionen. Dies sind Kinder im Alter von 5 bis 17 Jahren, die irgendeine Art von Arbeit verrichten. Manche dieser Arbeiten sind gemäß den IAO-Übereinkommen und der innerstaatlichen Gesetzgebung zulässig (siehe statistische Definitionen in Kasten 1.1 auf S. 6). Wenn gleich Fälle von arbeitenden Kindern unter 5 Jahren registriert worden sind, findet nahezu die gesamte Kinderarbeit in der Altersgruppe 5 bis 17 Jahre statt. Diese 306 Millionen sind 17 Millionen weniger als die 323 Millionen Kinder in Beschäftigung im Jahr 2004, was einem Rückgang um 5,3 Prozent entspricht.

- **Kinderarbeit** = 215 Millionen. Diese Kinder, rund 70 Prozent aller „Kinder in Beschäftigung“, werden als Kinderarbeiter eingestuft, entweder weil ihr Alter unter dem Mindestbeschäftigungsalter liegt oder weil sie älter sind und Arbeit verrichten, die ihre Gesundheit, Sicherheit und Sittlichkeit gefährdet oder unter Zwangsarbeitsbedingungen stattfindet. Die Zahl der Kinder in Kinderarbeit ist tendenziell weiter zurückgegangen und zwischen 2004 und 2008 um 3 Prozent gefallen. Die entsprechende Inzidenzrate fiel von 14,2 Prozent auf 13,6 Prozent.
 - **Kinder in gefährlicher Arbeit** = 115 Millionen. Etwas mehr als die Hälfte aller Kinderarbeiter verrichtet gefährliche Arbeit. Die Zahl der Kinder in dieser Kategorie ist um 10 Prozent zurückgegangen.
22. Die Untergruppe der jüngeren Kinder (5 bis 14 Jahre) zeigt ein leicht abweichendes und optimistischeres Bild als die Zahlen für die Gruppe insgesamt (siehe Tabelle 1.1). Was die Gruppe der 5- bis 14-Jährigen angeht, so wird geschätzt, dass 176 Millionen Kinder in Beschäftigung sind, 153 Millionen wurden als in Kinderarbeit tätig eingestuft, und geschätzte 53 Millionen (d.h. rund ein Drittel) sind in gefährlicher Arbeit.
23. Abbildung 1.1 gibt einen graphischen Überblick über Kinderarbeitstrends, wobei Unterschiede zwischen der Altersgruppe 5 bis 14 Jahre und der Altersgruppe 15 bis 17 Jahre erfasst werden. Zwei Trends stechen hervor.

Abbildung 1.1. Prozentuale Veränderungen bei Kinderpopulation und arbeitenden Kindern, 2004-08

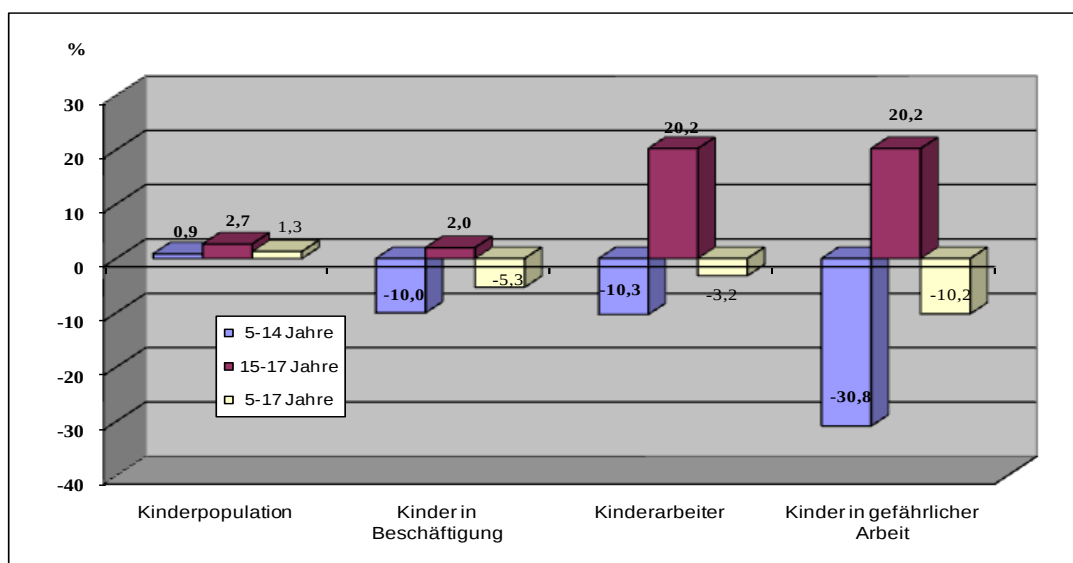


Tabelle 1.1. Globale Schätzungen der Zahl der Kinder in Beschäftigung, Kinderarbeit und gefährlicher Arbeit, 2000, 2004 und 2008

Altersgruppe (Jahre)		Kinderpopulation			Kinder in Beschäftigung			Kinderarbeiter			Kinder in gefährlicher Arbeit		
		2000	2004	2008	2000	2004*	2008	2000	2004*	2008	2000	2004*	2008
5-17	Anzahl (in tausend)	1.531.400	1.566.300	1.586.288	351.900	322.729	305.669	245.500	222.294	215.269	170.500	128.381	115.314
	Verbreitung (in Prozent der Altersgruppe)	100,0	100,0	100,0	23,0	20,6	19,3	16,0	14,2	13,6	11,1	8,2	7,3
	Veränderung in Prozent (2000-04)	–	2,3	–	–	-8,3	–	–	-9,5	–	–	-24,7	–
	Veränderung in Prozent (2004-08)	–	–	1,3	–	–	-5,3	–	–	-3,2	–	–	-10,2
5-14	Anzahl (in tausend)	1.199.400	1.206.500	1.216.854	211.000	196.047	176.452	186.300	170.383	152.850	111.300	76.470	52.895
	Verbreitung (in Prozent der Altersgruppe))	100,0	100,0	100,0	17,6	16,2	14,5	15,5	14,1	12,6	9,3	6,3	4,3
	Veränderung in Prozent (2000-04)	–	0,6	–	–	-7,1	–	–	-8,5	–	–	-31,3	–
	Veränderung in Prozent (2004-08)	–	–	0,9	–	–	-10,0	–	–	-10,3	–	–	-30,8
15-17	Anzahl (in tausend)	332.000	359.800	369.433	140.900	126.682	129.217	59.200	51.911	62.419	59.200	51.911	62.419
	Verbreitung (in Prozent der Altersgruppe)	100,0	100,0	100,0	42,4	35,2	35,0	17,8	14,4	16,9	17,8	14,4	16,9
	Veränderung in Prozent (2000-04)	–	8,4	–	–	-10,1	–	–	-12,3	–	–	-12,3	–
	Veränderung in Prozent (2004-08)	–	–	2,7	–	–	2,0	–	–	20,2	–	–	20,2

* Die Daten für Lateinamerika und die Karibik für das Vergleichsjahr 2004 sind nachträglich angepasst worden, weil aus neuen verfügbaren Daten für diese Region hervorgeht, dass die im Jahr 2006 vorgenommene Schätzung des Rückgangs der Zahl der Kinder in Beschäftigung zu hoch angesetzt war. Diese Revision der Schätzungen der Zahl der Kinder in Beschäftigung in Lateinamerika und der Karibik für 2004 wirkt sich geringfügig auf die entsprechende globale Schätzung sowie auf die globalen Schätzungen von verwandten Variablen aus. Alle Schätzungen von 2004 sind daher nachträglich angepasst worden. Weitere methodologische Einzelheiten finden sich in einer gesonderten technischen Veröffentlichung.

Tabelle 1.2. Globale Schätzungen der Kinder in Beschäftigung, Kinderarbeit und gefährlicher Arbeit, 2008

	Kinder insgesamt	Kinder in Beschäftigung		Kinderarbeiter		Kinder in gefährlicher Arbeit	
	(in tausend)	(in tausend)	(%)	(in tausend)	(%)	(in tausend)	(%)
Welt	1.586.288	305.669	19,3	215.269	13,6	115.314	7,3
Jungen	819.891	175.777	21,4	127.761	15,6	74.019	9,0
Mädchen	766.397	129.892	16,9	87.508	11,4	41.296	5,4
5-11 Jahre	852.488	91.024	10,7	91.024	10,7	25.949	3,0
12-14 Jahre	364.366	85.428	23,4	61.826	17,0	26.946	7,4
(5-14 Jahre)	1.216.854	176.452	14,5	152.850	12,6	52.895	4,3
15-17 Jahre	369.433	176.452	35,0	62.419	16,9	62.419	16,9

Tabelle 1.3. Globale Trends der Kinder in Beschäftigung, Kinderarbeit und gefährlicher Arbeit nach Geschlecht, 2004-08 (Altersgruppe 5 bis 17 Jahre)

		Kinderpopulation		Kinder in Beschäftigung		Kinderarbeiter		Kinder in gefährlicher Arbeit	
		2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Welt	Anzahl (in tausend)	1.566.300	1.586.288	322.729	305.669	222.294	215.269	128.381	115.314
	Verbreitung (in % der Altersgruppe)	100,0	100,0	20,6	19,3	14,2	13,6	8,2	7,3
	Veränderung in % (2004-08)	–	1,3	–	-5,3	–	-3,2	–	-10,2
Jungen	Anzahl (in tausend)	804.000	819.891	171.150	175.777	119.575	127.761	74.414	74.019
	Verbreitung (in % der Altersgruppe)	100,0	100,0	21,3	21,4	14,9	15,6	9,3	9,0
	Veränderung in % (2004-08)	–	2,0	–	2,7	–	6,8	–	-0,5
Mädchen	Anzahl (in tausend)	762.300	766.397	151.579	129.892	102.720	87.508	53.966	41.296
	Verbreitung (in % der Altersgruppe)	100,0	100,0	19,9	16,9	13,5	11,4	7,1	5,4
	Veränderung in % (2004-08)	–	0,5	–	-14,3	–	-14,8	–	-23,5

24. Erstens ist unter den 5- bis 14-Jährigen die Arbeit von Kindern während der vergangenen vier Jahre zurückgegangen – sowohl absolut als auch relativ (Tabelle 1.1 und Abbildung 1.1). Im Zeitraum von vier Jahren ist die Zahl der Kinder in Kinderarbeit in dieser Altersgruppe um 10 Prozent und die Zahl der Kinder in gefährlicher Arbeit um 31 Prozent gefallen. Dieser Abwärtstrend entspricht den früheren Schätzungen und bestätigt, dass Kinderarbeit in ihren schlimmsten Formen

und unter den verletzlichsten Kindern schneller abnimmt.

25. Zweitens scheinen sich die ermutigenden Trends für die jüngere Altersgruppe im Fall der älteren Kinder, 15 bis 17 Jahre, umgekehrt zu haben. Die Ergebnisse zeigen, dass die Zahl der Kinderarbeiter in dieser Altersgruppe von 52 auf 62 Millionen gestiegen ist (Tabelle 1), was einer Veränderung von 20 Prozent zwischen 2004 und 2008 entspricht (Abbildung 1.1).

Tabelle 1.4. Regionale Schätzungen der Kinderarbeit, 2008 (Altersgruppe 5 bis 17 Jahre)

	Kinder insgesamt	Kinder in Beschäftigung		Kinderarbeiter		Kinder in gefährlicher Arbeit	
	(in tausend)	(in tausend)	(%)	(in tausend)	(%)	(in tausend)	(%)
Welt	1.586.288	305.669	19,3	215.269	13,6	115.314	7,3
Asien und der Pazifik	853.895	174.460	20,4	113.607	13,3	48.164	5,6
Lateinamerika und die Karibik	141.043	18.851	13,4	14.125	10,0	9.436	6,7
Afrika südlich der Sahara	257.108	84.229	32,8	65.064	25,3	38.736	15,1
Sonstige Regionen	334.242	28.129	8,4	22.473	6,7	18.978	5,7

Abbildung 1.2a. Verteilung der Kinderarbeit nach Geschlecht und Altersgruppe (Prozent), 2008

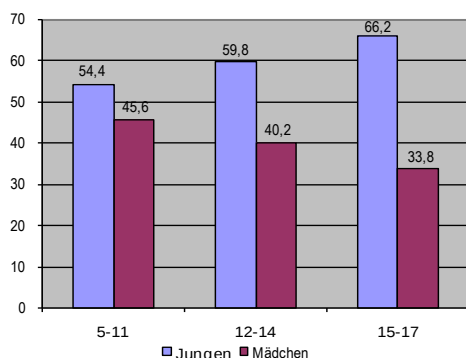
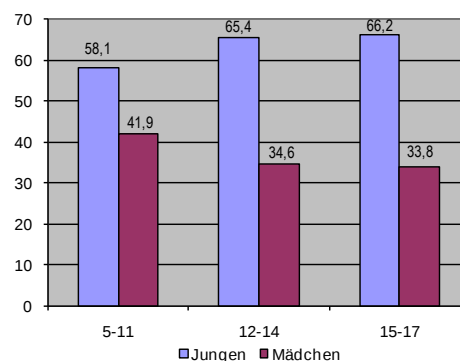


Abbildung 1.2b. Kinder in gefährlicher Arbeit, Verteilung nach Geschlecht und Altersgruppe (Prozent), 2008

*Kinderarbeit nach Altersgruppe*

26. Die Daten zeigen, dass die relative Zahl der Kinder in Kinderarbeit oder in gefährlicher Arbeit mit dem Alter zunimmt (siehe Tabelle 1.2). Beide Kategorien weisen ziemlich ähnliche Verteilungsmuster auf, abgesehen davon, dass hinsichtlich der Kinderarbeit zwischen den beiden älteren Altersgruppen (12 bis 14 Jahre und 15 bis 17 Jahre) anscheinend kaum ein Unterschied besteht: 17 Prozent der Kinder im Alter von 12 Jahren und darüber verrichten Kinderarbeit gegenüber 11 Prozent derjenigen unter 12 Jahren.

Kinderarbeit nach Geschlecht

27. Der beobachtete Rückgang der Kinderarbeit betrifft hauptsächlich die Zahl der Mädchen (siehe Tabelle 1.3). Im Jahr 2008 gab es 15 Prozent (und

15 Millionen) weniger weibliche Kinderarbeiter. Die Zahl der Mädchen in gefährlicher Arbeit ist insgesamt um 24 Prozent zurückgegangen. Die Kinderarbeit von Jungen hat dagegen sowohl nach Inzidenzraten als auch absolut zugenommen. Es gab 7 Prozent mehr männliche Kinderarbeiter im Jahr 2008 als vier Jahre zuvor. Das Ausmaß gefährlicher Arbeit unter Jungen blieb jedoch relativ stabil (insgesamt 74 Millionen).

28. Insgesamt sind 40 Millionen mehr Jungen in Kinderarbeit als Mädchen (128 Millionen Jungen gegenüber 88 Millionen Mädchen). Mit zunehmendem Alter und zunehmender Gefahr am Arbeitsplatz ist der Unterschied stärker ausgeprägt (Abbildungen 1.2a und 1.2b). So ist unter den Kindern in gefährlicher Arbeit in der Altersgruppe 15 bis 17 Jahre die Zahl der Jungen doppelt so groß wie die der Mädchen.

Tabelle 1.5. Global Trends der Erwerbstätigkeit von Kindern nach Region, 2004 und 2008
(Altersgruppe 5-14 Jahre)

Region	Kinderpopulation (tausend)		Kinder in Beschäftigung (tausend)		Erwerbstätigkeit (%)	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Asien und der Pazifik	650.000	651.815	122.300	96.397	18,8	14,8
Lateinamerika und die Karibik	111.000	110.566	11.047	10.002	10,0	9,0
Afrika südlich der Sahara	186.800	205.319	49.300	58.212	26,4	28,4
Sonstige Regionen	258.800	249.154	13.400	10.700	5,2	4,3
Welt	1.206.500	1.216.854	196.047	176.452	16,2	14,5

Abbildung 1.3. Kinder-Beschäftigungsquoten nach Region, 2004 und 2008
(Altersgruppe 5 bis 14 Jahre, in Prozent)

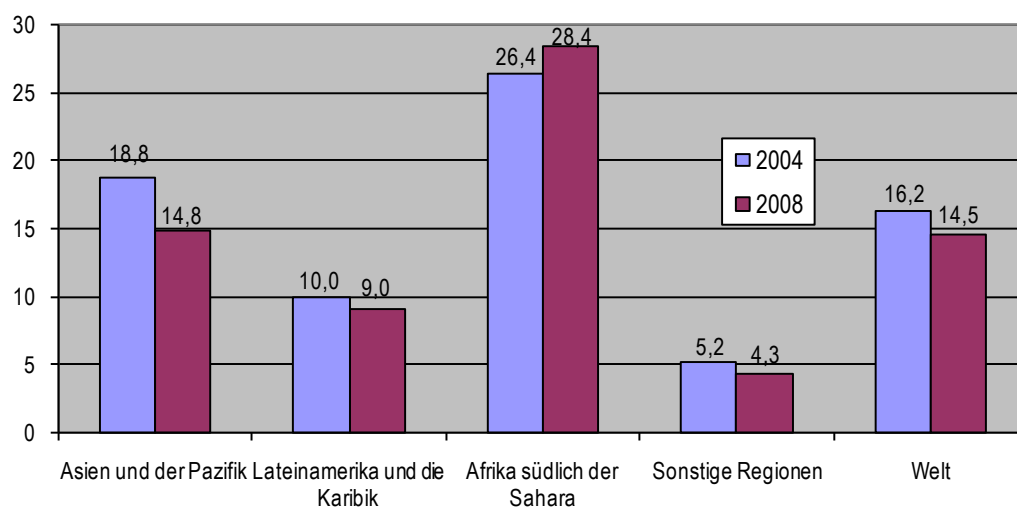
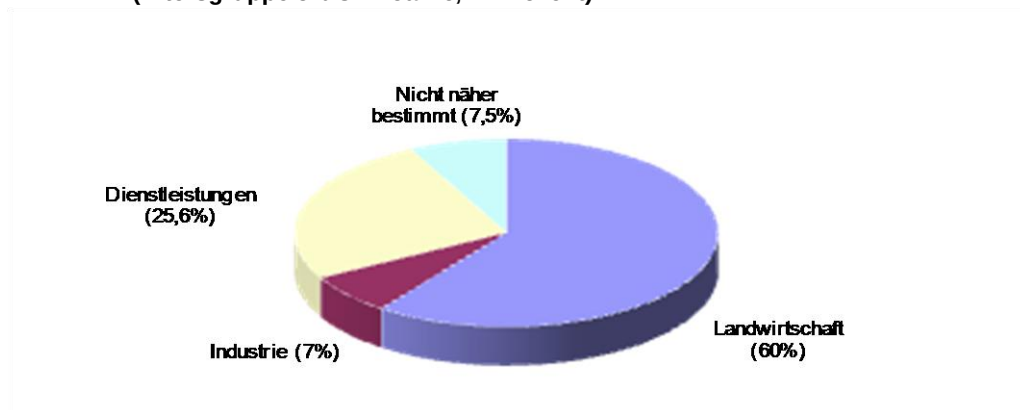


Abbildung 1.4. Kinderarbeit, Verteilung nach Wirtschaftszweig
(Altersgruppe 5 bis 17 Jahre, in Prozent)



Regionale Schätzungen

29. Die vorliegenden Daten gestatten erstmals einen interregionalen Vergleich der Kinderarbeit im Gegensatz zu den früheren regionalen Schätzungen, die nur für Kinder im Alter zwischen 5 und 14 Jahren in Beschäftigung möglich waren.

30. Tabelle 1.4 zeigt, dass die größte Zahl von Kinderarbeitern in der asiatisch-pazifischen Region anzutreffen ist (113,6 Millionen), gefolgt von Afrika südlich der Sahara (65,1 Millionen) und Lateinamerika und der Karibik (14,1 Millionen). In Bezug auf das relative Ausmaß bietet Afrika südlich der Sahara das alarmierendste Bild. Jedes vierte Kind in der Region ist ein Kinderarbeiter, gegenüber ungefähr jedem achten Kind in Asien/Pazifik (13,3 Prozent) und jedem zehnten in Lateinamerika und der Karibik.

31. Ein etwas anderes Bild ergibt sich hinsichtlich der Verbreitung gefährlicher Arbeit, ein Ersatzindikator für die schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Während 15 Prozent aller Kinder in Afrika südlich der Sahara irgendeine Form von gefährlicher Arbeit verrichten, sind in der Region Asien/Pazifik und in Lateinamerika und der Karibik nur 5,6 bzw. 6,7 Prozent Gefahren ausgesetzt. In der letztgenannten Region gibt es jetzt weniger als 10 Millionen Kinder in gefährlicher Arbeit.

Regionale Trends

32. Für Vergleichszwecke beschränken sich die regionalen Trends auf erwerbstätige Kinder in der Altersgruppe 5 bis 14 Jahre, da die früheren regionalen Schätzungen weder Kinderarbeit noch gefährliche Arbeit von Kindern im Alter von 15 bis 17 Jahren erfassten.

33. Die Daten in Tabelle 1.5 und Abbildung 1.3 zeigen, dass in allen Regionen die Zahl der Kinder in Beschäftigung sowohl absolut als auch relativ von 2004 bis 2008 rückläufig war, mit Ausnahme von Afrika südlich der Sahara, wo die Zahl der Kinder in Beschäftigung von 49,3 Millionen im Jahr 2004 auf 58,2 Millionen im Jahr 2008 steil anstieg (bei einer Erhöhung der Erwerbsquote von 25,4 auf 28,4 Prozent)

Kinderarbeit nach Wirtschaftssektor

34. Es liegen Daten zur Kinderarbeit in drei breiten Wirtschaftssektoren vor: Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen. Die meisten Kinderarbeiter im Alter von 5 bis 17 Jahren sind in der Landwirtschaft tätig (60 Prozent) gegenüber 26 Prozent im Dienstleistungsbereich und 7 Prozent in der Industrie (siehe Abbildung 1.4).

35. Während Jungen eher Tätigkeiten in der Landwirtschaft und der Industrie ausüben, über-

wiegen Mädchen im Dienstleistungsbereich (Abbildung 1.5).

Kinderarbeit nach Stellung im Erwerbsleben

36. Es liegen Daten zur Art der Beschäftigung vor, ob abhängige Beschäftigung, selbständige Erwerbstätigkeit oder unbezahlte Familienarbeitskräfte¹.

37. Zwei Drittel der Kinderarbeiter in der Altersgruppe 5 bis 17 Jahre sind unbezahlte Familienarbeitskräfte (64 Prozent der Jungen bzw. 73 Prozent der Mädchen). Auf abhängige Beschäftigung und selbständige Erwerbstätigkeit entfallen 21 bzw. 5 Prozent aller Kinderarbeiter in derselben Altersgruppe (Abbildungen 1.6 und 1.7).

Methodik und verwendete Daten

38. Für die globale IAO-Schätzung der Kinderarbeit 2010 wurden 60 nationale Datensätze verwendet. Die Daten sind von nationalen Haushaltserhebungen abgeleitet worden, die zwischen 2004 und 2008 durchgeführt wurden. Die Erhebungen erstreckten sich insgesamt auf 50 Länder in allen großen Weltregionen. Einige Länder stellten Mehrfach-Datensätze für verschiedene Jahre zur Verfügung.

39. Die in den Schätzungen verwendeten Datensätze gehen zurück auf spezielle Erhebungen zur Kinderarbeit (IAA/SIMPOC); nationale Arbeitsmarkterhebungen oder andere nationale Haushaltserhebungen wie die Mehrfachindikatoren-Clustererhebungen des UNICEF (MICS) oder die Untersuchungen der Weltbank zur Messung des Lebensstandards (LSMS).

40. Ausgehend von den 60 Datensätzen wurden für die Zwecke der globalen Schätzung zwei Stichproben von Ländern konstruiert. Die erste wird als *volle Stichprobe*, die zweite als *parallelisierte Stichprobe* bezeichnet. Die volle Stichprobe enthält die neuesten Datensätze der 50 Länder, d.h. die Datensätze, die 2008 am nächsten liegen. Sie wurde für eine unmittelbare Schätzung der Kinderarbeit in der Welt für das Jahr 2008 herangezogen. Die parallelisierte Stichprobe, die aus 27 Ländern besteht, für die Datensätze auch für die 2006 durchgeführten globalen Schätzungen

¹ Beruht auf der von der 15. Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker (1993) angenommenen Entschlüsselung über die Internationale Klassifizierung der Stellung im Erwerbsleben. Abhängige Beschäftigung umfasst Arbeitnehmer; selbständige Erwerbstätigkeit umfasst Arbeitgeber, für eigene Rechnung tätige Arbeitskräfte und Mitglieder von Produktionsgenossenschaften; unbezahlte Familienarbeitskräfte umfassen alle mitarbeitenden Familienarbeitskräfte.

Abbildung 1.5. Kinderarbeit, Verteilung nach Wirtschaftszweig und nach Geschlecht (Altersgruppe 5 bis 17 Jahre, in Prozent)

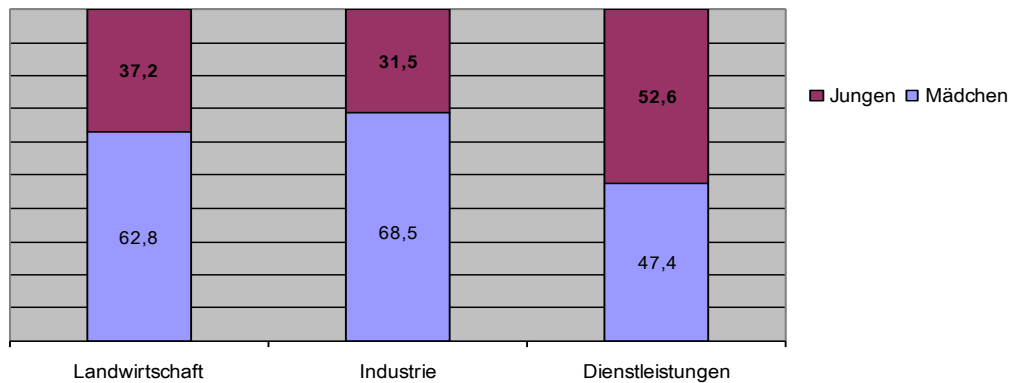


Abbildung 1.6. Kinderarbeit, Verteilung nach Stellung im Erwerbsleben (Altersgruppe 5 bis 17 Jahre, in Prozent)

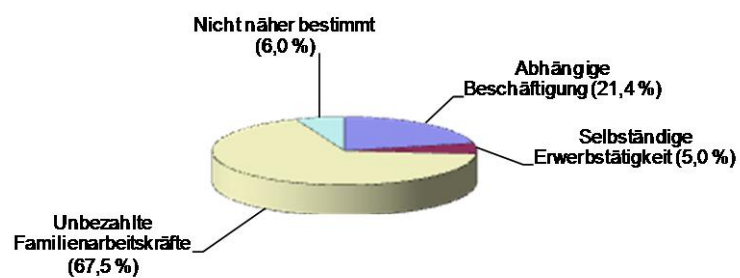
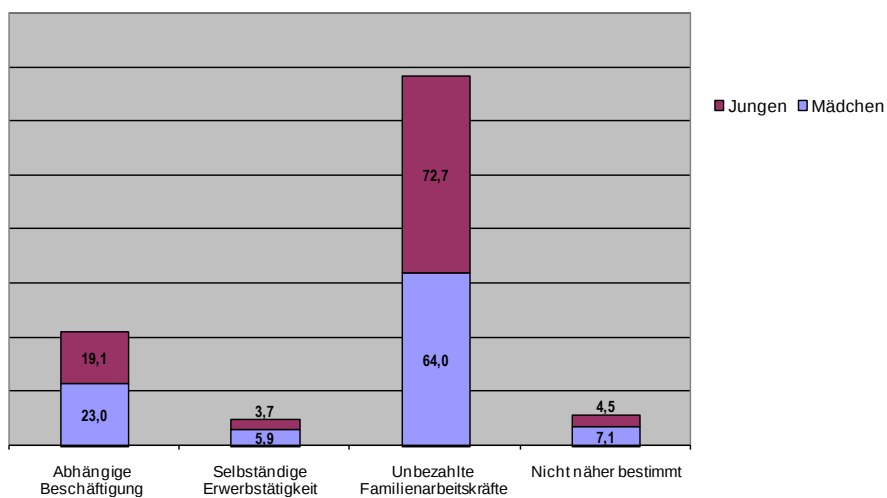


Abbildung 1.7. Kinderarbeit, Stellung im Erwerbsleben nach Geschlecht (Altersgruppe 5 bis 17 Jahre, in Prozent)



vorlagen, diente dazu, die Variabilität zu kontrollieren, und trug zur Verbesserung der Genauigkeit der Schätzungen bei.

41. Da nationale Haushaltserhebungen zur Kinderarbeit sich oft in Bezug auf i) die erfassten Altersgruppen, ii) die Fragestellungen, iii) die in die Fragebogen aufgenommenen Antwortkategorien und iv) den Umfang fehlender Werte unterscheiden, mussten die Daten vor der Schätzung harmonisiert werden.

42. Dann wurde ein „Verbundschätzungs“-Ansatz verwendet, um zu den oben dargelegten Ergebnissen zu gelangen². Der Ansatz ist mit dem bei der Schätzung von 2006 verwendeten Ansatz voll vergleichbar. Er umfasste drei grundlegende Etappen: i) eine auf der vollen Stichprobe beruhende Schätzung oder die „unmittelbare Schätzung“, ii) eine auf der parallelisierten Stichprobe beruhende Schätzung oder die „mittelbare Schätzung“ und iii) eine „Verbundschätzung“, die auf der vollen und der parallelisierten Stichprobe zusammen beruht. Durch letztere werden die mit der unmittelbaren und der mittelbaren Schätzung verbundenen Vorteile maximiert und Nachteile minimiert.

Kinderarbeitsnormen und ihre Ratifizierung

Vorgeschichte

43. Die Beseitigung der Kinderarbeit ist erst in neuerer Zeit als eine Frage der Menschenrechte bei der Arbeit zusammen mit Vereinigungsfreiheit, dem Recht zu Kollektivverhandlungen, der Abschaffung der Zwangsarbeit und der Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf wahrgenommen worden. Kinderarbeit wurde schon in der Verfassung von 1919 als eine vorrangige Frage anerkannt, sie wurde aber eher als eine technische Angelegenheit im Zusammenhang mit der Festlegung eines Mindestalters für die Zulassung zur Beschäftigung behandelt. Dies führte dann seit der ersten Internationalen Arbeitskonferenz zu einer Reihe von sektoralen Übereinkommen, die im Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, gipfelten. Obgleich dieses Übereinkommen Flexibilität je nach unterschiedlichem Entwicklungsstand ermöglichte, wurde es als komplex und schwer ratifizierbar empfunden. Als Kinderarbeit erstmals in die Liste der Kernarbeitsnormen aufgenommen wurde, und zwar vom Weltgipfel für soziale Entwicklung im Jahr 1995,

war dieses Übereinkommen der einzige relevante Bezugspunkt. Obgleich es seinerzeit nicht als vorrangiges Übereinkommen für Berichterstattungszwecke anerkannt wurde und rund 50 Ratifikationen verzeichnete, wurde es in die Kampagne der IAO zur Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen aufgenommen.

44. Die Debatte über die Kernarbeitsnormen Anfang der neunziger Jahre ließ die Notwendigkeit einer spezifischen Norm über ausbeuterische oder inakzeptable Formen der Kinderarbeit, wie sie seinerzeit genannt wurden, erkennen³. Dies warf die Frage auf, ob es einer neuen Norm zur Abänderung oder Ergänzung des Übereinkommens Nr. 138 bedurfte. Obgleich sich die Konferenz 1994 immer noch nicht auf eine gemeinsame Position zur Kinderarbeit geeinigt hatte (siehe den Bericht des Entschließungsausschusses der Konferenz von 1994), wurde 1996 eine Entschließung verabschiedet, in der die Regierungen u.a. aufgefordert wurden:

„... formelle Politiken auszuarbeiten und Prioritäten zu setzen, um unverzüglich damit zu beginnen, den unerträglichen Aspekten der Kinderarbeit, d.h. der Beschäftigung von Kindern unter sklavereiähnlichen Bedingungen und in der Schuldknechtschaft sowie mit gefährlichen Arbeiten, der Ausbeutung sehr junger Kinder sowie der sexuellen Ausbeutung von Kindern zu kommerziellen Zwecken ein Ende zu setzen“⁴.

45. Dies erwies sich als nützlich, als das Einvernehmen über eine neue Norm 1999 zur Annahme des Übereinkommens (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit führte. Dieses Übereinkommen wurde sorgfältig ausgearbeitet, so dass sein Ziel – dringende Maßnahmen – realistisch war und im Wege der dreigliedrigen Zusammenarbeit ungeachtet des Stands der wirtschaftlichen Entwicklung und der Wirtschaftsstärke erreicht werden konnte. In der Präambel des Übereinkommens (Nr. 138) über das Mindestalter Bezug genommen. In der Praxis haben beide Übereinkommen den Rahmen für Maßnahmen und Förderungstätigkeiten der IAO, insbesondere durch das IPEC, geliefert.

46. Die Zahl der Ratifikationen des Übereinkommens Nr. 138 stieg bald nach Beginn der Kampagne im Anschluss an den Gipfel von Kopenhagen (siehe Abbildung 1.8). Dies zeigt,

³ Siehe beispielsweise die Debatte über Kinderarbeit auf der 81. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, 1994.

⁴ Entschließung über die Abschaffung der Kinderarbeit, von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 83. Tagung am 18. Juni 1996 angenommen.

² In einer gesonderten technischen Publikation werden die Schätzmethodik und die verwendeten Daten ausführlicher erläutert und die Ergebnisse ausführlich dargestellt.

dass eine bessere Fokussierung und Erläuterung eine Urkunde „demystifizieren“ können, auch wenn sie im Ruf steht, kompliziert zu sein. Im Jahr 1996 betrug die Gesamtzahl der Ratifikationen 50; bis 1999 war sie auf 115 gestiegen. Derzeit verzeichnet sie 154 Ratifikationen, womit sie knapp vor dem Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit rangiert (derzeit 150).

47. In der Geschichte der IAO ist kein Übereinkommen schneller ratifiziert worden als das Übereinkommen Nr. 182. Das Übereinkommen brauchte nur zwei Jahre, um 100 Ratifikationen zu erreichen, und drei weitere Jahre, um auf 150 zu kommen. Nach dem derzeitigen Stand haben es 171 von 183 Mitgliedstaaten der IAO ratifiziert, 15 mehr als zur Zeit des vorausgegangenen Gesamtberichts über Kinderarbeit.

Noch bestehende Herausforderungen

48. Eine universelle Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 182 ist möglich. Etliche neue Mitgliedstaaten werden es in nicht allzu ferner Zukunft zweifellos ratifizieren. Die Lage in einigen wenigen Staaten würde eine interne politische Konsolidierung erfordern, damit eine Ratifizierung möglich wird.

49. Da das Übereinkommen Nr. 138 bereits von mehr als 80 Prozent der Mitgliedstaaten ratifiziert worden ist, ist inständig zu hoffen, dass die großen OECD-Länder Australien, Kanada, Mexiko, Neuseeland und die Vereinigten Staaten einen Weg finden werden, um sich dem Rest der Welt in Gesetzgebung und Praxis anzuschließen.

50. Die Ratifizierung dieser grundlegenden IAO-Übereinkommen würde eine Situation beenden, in der ein Drittel der Kinder der Welt nach wie vor in Ländern lebt, die sich nicht in vollem Umfang zur Abschaffung der Kinderarbeit bekannt haben.

Von Worten zu Taten

51. Die Ratifizierung eines Übereinkommens ist ein wichtiger Schritt, die Umsetzung dieser Verpflichtung in Maßnahmen ist jedoch eine größere Herausforderung. Angesichts der hohen Anzahl von Ratifikationen hat sich das Schwergewicht zwangsläufig auf die Durchführung verlagert. Die Anwendung von Übereinkommen wird durch den Aufsichtsmechanismus der IAO überwacht, nämlich den Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen und den Ausschuss für die Durchführung von Normen der Internationalen Arbeitskonferenz, in denen Kinderarbeit häufig erörtert wird, um Fortschritte in den betroffenen Ländern zu bewirken. Das Aufsichtssystem der IAO und der

VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes – der die Durchführung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes überwacht – ergänzen sich einander, beispielsweise durch die Überprüfung der im Rahmen ihrer jeweiligen Berichterstattungssysteme erhaltenen Informationen sowie durch vorgebrachte Bemerkungen. Der VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat im Zuge seiner Prüfung der periodischen Landesberichte die Vertragsstaaten dringend aufgefordert, die Übereinkommen Nr. 138 und 182 zu ratifizieren, soweit sie dies noch nicht getan haben. Das Ergebnisdokument der Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Kinder im Jahr 2002⁵ empfahl den Ländern ebenfalls die Ratifizierung dieser beiden IAO-Übereinkommen und bekräftigte ihren Status als Bestandteil der internationalen Architektur zur Förderung der Rechte von Kindern.

Auswirkung der Ratifizierung der Übereinkommen zur Kinderarbeit auf innerstaatliche Maßnahmen

52. Im vorausgegangenen Gesamtbericht war eine Einschätzung des Ausmaßes vorgenommen worden, in dem das durch die Ratifizierung eingegangene Engagement der Länder in konkrete Maßnahmen umgesetzt wurde. Auch die vorliegende Einschätzung beruhte auf einer Prüfung der Berichte, die die Mitgliedstaaten dem IAO-Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen übermittelt haben. Seit 1999 hat die IAO mehr als 250 Erstberichte und zahlreiche nachfolgende periodische Berichte über die Durchführung der beiden Übereinkommen erhalten, von denen die meisten vom Ausschuss geprüft worden sind. Der Gesamtbericht aus dem Jahr 2006 erstreckte sich auf den Zeitraum 1999-2005. Der vorliegende Bericht enthält die gleiche Einschätzung für den Zeitraum 2006-09.

53. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Einschätzung nicht alle von den Ländern getroffenen Maßnahmen ausreichend erfasst, da diese oft nicht über alle damit im Zusammenhang stehende Maßnahmen, beispielsweise im Bereich der Bildung oder Maßnahmen zur Verringerung von Armut, Bericht erstatten. Diese Maßnahmen sind daher auf andere Weise erfasst worden. Überdies umfasst sie nicht alle Beiträge der Sozialpartner und anderer zivilgesellschaftlicher Akteure, die

⁵ Entschließung der Generalversammlung der Vereinten Nationen S-27/2: *Eine kindergerechte Welt* (New York, 10. Mai 2002).

Abbildung 1.8. Anzahl der Ratifikationen der Übereinkommen Nr. 138 und Nr. 182, nach Jahr

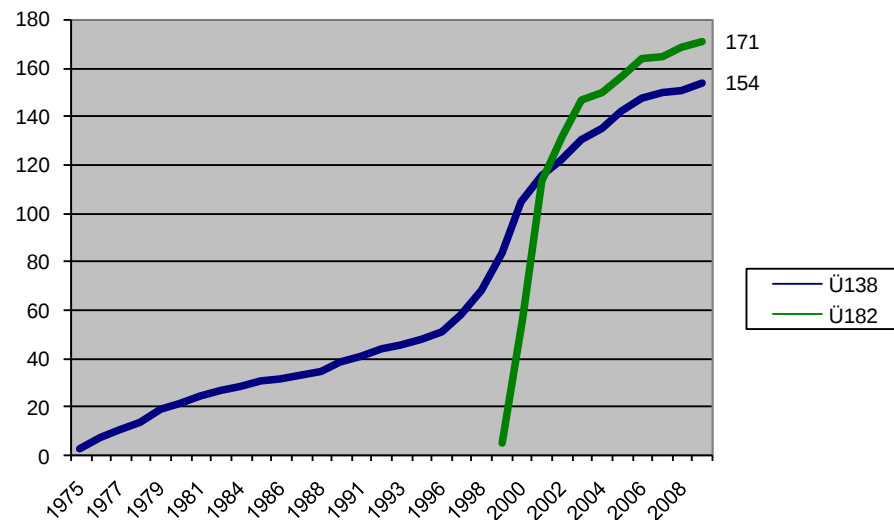


Abbildung 1.9. Anzahl der Maßnahmen, über die im Rahmen der Übereinkommen Nr. 138 und 182 berichtet wurde, nach Art (1999-2005 und 2006-09)

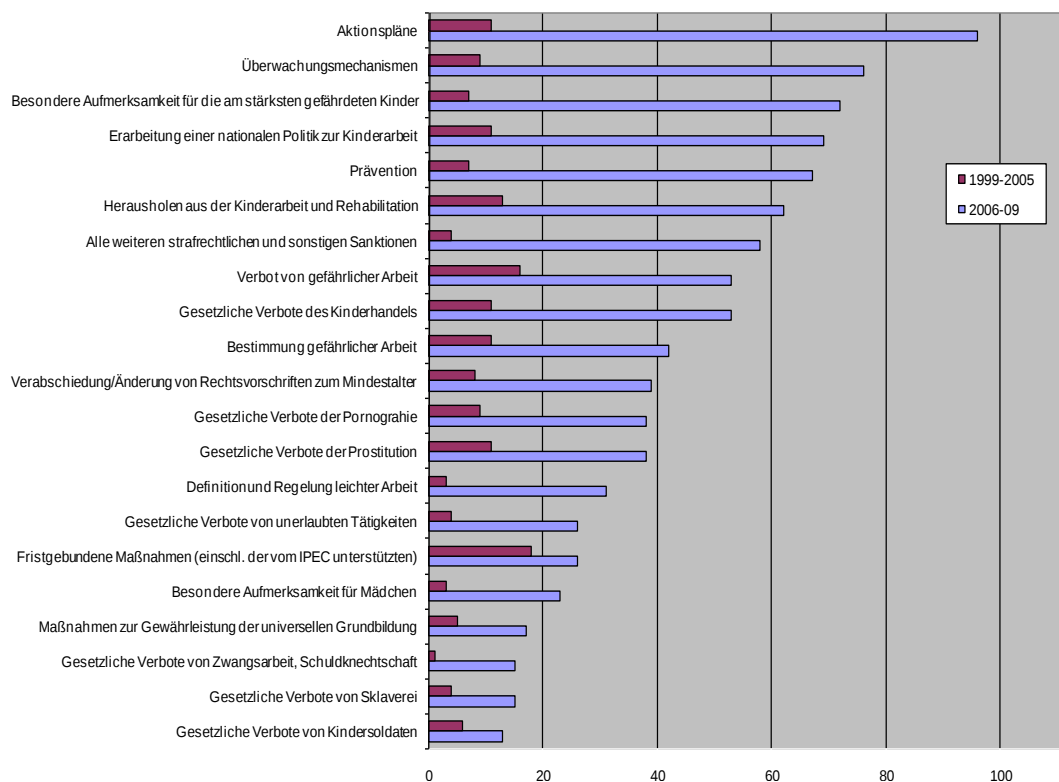
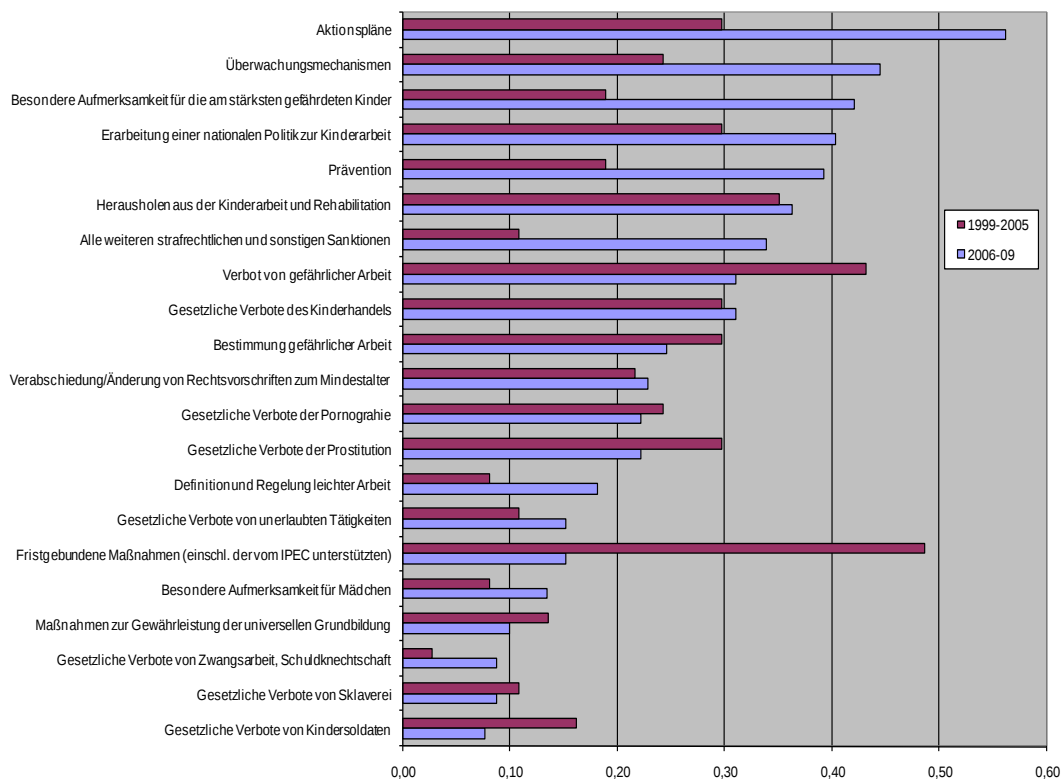


Abbildung 1.10. Relative Anzahl der Mitgliedstaaten, die Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen getroffen haben *



* Einige dieser Maßnahmen, wie die Bestimmung gefährlicher Arbeit, sind möglicherweise schon im Zeitraum 1999-2005 getroffen worden, was zum Teil die niedrige Zahl für 2006-09 erklären dürfte.

möglicherweise nicht in die Berichte der Regierungen eingeflossen sind. Die Berichte konzentrieren sich überwiegend auf Tätigkeiten der Regierung und gehen oft nicht im Einzelnen auf die dreigliedrigen Beratungen ein, die als Grundlage für die Entwicklung staatlicher Politik erforderlich sind.

54. Mit diesen Vorbehalten ist das in den obigen Abbildungen präsentierte Gesamtbild durch erheblich verstärkte Maßnahmen der Mitgliedstaaten gekennzeichnet, was nur zum Teil auf eine größere Anzahl von berichterstattenden Ländern zurückgeführt werden kann. Neben umfangreichen Tätigkeiten zur Ausarbeitung innerstaatlicher Politiken haben viele Länder Aktionspläne zur Bekämpfung einer oder mehrerer Kategorien von Kinderarbeit angenommen, was ermutigend ist. Viele Länder haben auch Überwachungsmechanismen eingerichtet oder benannt. Die Maßnahmen zur Verhinderung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit sind ebenfalls verstärkt worden. Die gesetzlichen Maßnahmen gegen den Kinderhandel sind erheblich verstärkt worden, und es

waren umfangreiche Tätigkeiten zur Verabschiedung von Gesetzen gegen gefährliche Arbeit zu verzeichnen.

55. Relativ wenige Länder haben dagegen wirksame gesetzliche Verbote gegen Zwangsarbeit, Schularbeit, Sklaverei oder das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zu unerlaubten Tätigkeiten, insbesondere in Zusammenhang mit dem Drogenhandel, erlassen. Beunruhigend ist, dass Mädchen in vielen Politikrahmen und Aktionsplänen nach wie vor nicht als besonders verletzlich angesehen werden. Die Zahl der Länder, die fristgebundene Ziele (wobei unterschiedliche politische Instrumente eingesetzt werden können) zur Bekämpfung einer oder mehrerer der schlimmsten Formen der Kinderarbeit setzen, ist immer noch sehr niedrig und gibt angesichts der Anforderungen des Übereinkommens Nr. 182 und des Zieltermins 2016 Anlass zu Sorge.

56. Die IAO hat im Lauf der Jahre eine Fülle von Informationen über die innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis in den Ländern zusammengestellt, die die Übereinkommen ratifiziert haben.

Diese einzigartige Informationsquelle wurde 2007 in der Veröffentlichung *Child Labour – Modern policy and legislative responses to child labour* konsolidiert⁶. Der technische Leitfaden bietet Beispiele für die Antworten von Ländern auf Kinderarbeit, ihre schlimmsten Formen, Fragen wie

Kinder, die keine Schulbildung erhalten, und Maßnahmen zur Durchsetzung von Gesetzen. Der Leitfaden ist zu einem wesentlichen Hilfsmittel für Ausbildungsmaßnahmen und Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit geworden.

⁶ IPEC (Genf, IAA, 2007).

Teil II

Wichtige Errungenschaften auf dem Weg zum Zieltermin 2016

57. Dieser Abschnitt des Berichts beschreibt Fortschritte bei der Umsetzung des Globalen Aktionsplans von 2006. Der Globale Aktionsplan von 2006 legte die ersten fristgebundenen globalen Ziele zur Beseitigung der Kinderarbeit fest, womit die Mitgliedsgruppen der IAO bedeutende Verpflichtungen und Engagements eingingen. Obgleich vier Jahre in vielerlei Hinsicht ein sehr kurzer Zeitraum sind, um größere Veränderungen nachzuweisen, ist es dennoch wichtig, Fortschritte zu bewerten. Insbesondere ist wichtig, Aufschluss darüber zu erhalten, ob und wo Länder auf Kurs sind, um das für 2016 festgesetzte Ziel der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit zu erreichen.

IPEC: Seit zwanzig Jahren aktiv

58. Das IPEC wurde eingerichtet, um die Antwort der IAO auf ihr seit langem bestehendes Ziel der effektiven Abschaffung der Kinderarbeit zu verstärken. Die Ankündigung eines jährlichen Sonderbeitrags während eines Zeitraums von fünf Jahren durch die Regierung Deutschlands im September 1990 führte zwei Jahre später zur Auflegung des IPEC. Seitdem ist das IPEC zum weltweit größten engagierten Kinderarbeitsprogramm und zum größten Programm der technischen Zusammenarbeit innerhalb der IAO mit Ausgaben von mehr als 60 Millionen US-Dollar im Jahr 2008 geworden. 2008 war das IPEC in 88 Ländern in allen Regionen der Welt operativ. Von einem staatlichen Geber, der im Jahr 1992 sechs Programmländer unterstützte, hatte das Programm bis 2008 weitere 23 Geber gewinnen können¹. Wäh-

rend der Zweijahresperiode 2006-07 kamen IPEC-Tätigkeiten nahezu einer halben Million Kinder unmittelbar und mehr als 33 Millionen mittelbar zugute².

59. Das IPEC hat zwar seit seinen Anfängen eine rasche Ausweitung der Größe, des Umfangs und der Interventionsformen des Programms erfahren, seine Aufgabe ist aber nach wie vor, Bemühungen um die Beseitigung jeglicher Kinderarbeit und der schlimmsten Formen dringend zu unterstützen. Das IPEC muss dynamisch sein und sich selbst anpassen, um den Bedürfnissen und Anforderungen der Mitgliedsgruppen der IAO gerecht zu werden. Das Programm hat auch den Auftrag, Länder im Hinblick auf das Erreichen des Ziels der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2016 zu unterstützen. Darüber hinaus erfordert das Zwischenziel, nämlich sicherzustellen, dass die Länder fristgebundene Maßnahmen treffen, um zur Realisierung dieses Ziels beizutragen, dass das IPEC über die erforderliche Kapazität verfügt, um Politikberatung und Ausbildung zu bieten, und dass die Staaten die Fähigkeit entwickeln, Kindern die notwendigen Dienste zu leisten.

60. Um diese Herausforderungen zu meistern, legte das IPEC im Jahr 2008 seine Vision für die nächsten fünf Jahre dar³. Das IPEC ist bestrebt:

- seine Position als das führende Wissens- und Kompetenzzentrum für Maßnahmen gegen Kinderarbeit zu festigen, an das sich Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, internationale Akteure und andere mit der Bitte um Politikberatung und Kapazitätsaufbau wenden können;

¹ IPEC: *Action against child labour: IPEC highlights 2008* (Genf, IAA, 2009), S. 34-36.

² IPEC: *IPEC action against child labour: Progress and future priorities 2006-2007* (Genf, IAA, 2008), S. 59.

³ Ebd., S. 17-18.

- seine Forschungs- und Datenerhebungskapazität aufrechtzuerhalten und weiter zu stärken, die die Basis sowohl für gezielte Interventionen als auch für Politikberatung bietet;
- weiterhin als das zentrale Programm für technische Zusammenarbeit für Maßnahmen gegen Kinderarbeit zu fungieren;
- die technische Zusammenarbeit zwischen Ländern innerhalb von Regionen und zwischen Kontinenten zu erleichtern
- die weltweite Bewegung gegen Kinderarbeit zu stärken und wiederzubeleben und für die IAO eine Führungsrolle in der Bewegung zu übernehmen
- weiterhin die Tätigkeiten des IPEC in die Programme der IAO zu integrieren, insbesondere in die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit.

Der Globale Aktionsplan von 2006

61. Der Globale Aktionsplan von 2006 forderte die Mitgliedstaaten der IAO auf, die effektive Abschaffung der Kinderarbeit zu betreiben, indem sie sich dazu verpflichten, alle schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2016 zu beseitigen. Außerdem mussten alle Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen Nr. 182 bis Ende 2008 geeignete fristgebundene Maßnahmen konzipieren und einleiten. Zu diesem Zweck hat das IPEC die Ausarbeitung von nationalen Aktionsplänen und anderen Strategien und Politiken gegen Kinderarbeit gefördert.

62. Dementsprechend wollte die IAO sich verstärkt um die Entwicklung kohärenter und umfassender Ansätze zur Abschaffung der Kinderarbeit weltweit unter Anwendung einer auf drei Säulen beruhenden Strategie bemühen:

- Unterstützung der nationalen Maßnahmen gegen Kinderarbeit, insbesondere durch eine wirksame durchgängige Berücksichtigung der Problematik der Kinderarbeit in den nationalen Entwicklungs- und Politikrahmen;
- Vertiefung und Stärkung der weltweiten Bewegung;
- Förderung der weiteren Integration der Problematik der Kinderarbeit in die generellen Prioritäten der IAO.

63. Im Hinblick auf die Umsetzung dieses Globalen Aktionsplans wurden zwei wichtige Faktoren herausgestellt. Erstens mussten alle drei Säulen durch solide Forschungsarbeiten gestützt werden, insbesondere in Bezug auf das Verhältnis zwischen Kinderarbeit und anderen relevanten Aspekten des Entwicklungsprozesses. In dieser Hinsicht verpflichtete sich die IAO, zu dem Kompetenzzentrum für Wissen über Kinderarbeit zu werden.

Zweitens müsste Afrika einen besonderen Schwerpunkt der Bemühungen bilden, wo bisher die geringsten Fortschritte erzielt worden seien.

Maßnahmen der IAO

64. Der Globale Aktionsplan von 2006 ist ein Zehnjahresplan mit Vorgaben, wie die Mitgliedstaaten mit Unterstützung der IAO das für 2016 gesteckte Ziel erreichen können. Es wäre daher unangebracht, einen „Kästchen-Ansatz“ zu verfolgen und unter jedem Titel und Untertitel dieses sehr detaillierten Plans das Zutreffende anzukreuzen. Ziel sollte vielmehr eine Bestandsaufnahme sein, inwieweit es der IAO gelungen ist, als Teil „einer mit neuen Energien ausgestatteten globalen Allianz ...“, die die einzelstaatlichen Maßnahmen ... unterstützt, ihre Arbeit zielgerichteter und strategischer zu gestalten“⁴. Dieses allgemeine Ziel wurde als die größte Herausforderung während der vier Jahre gesehen.

65. Ausgehend von dem Drei-Säulen-Ansatz des Globalen Aktionsplans beschreibt dieser Abschnitt des Berichts die wesentlichen Errungenschaften seit 2006.

Unterstützung der nationalen Maßnahmen

66. Die IAO hat die nationalen Maßnahmen gegen Kinderarbeit auf verschiedene Art und Weise unterstützt. Die spezifischen Maßnahmen, die im Globalen Aktionsplan von 2006 aufgeführt waren, umfassten Folgendes:

- Durchgängige Berücksichtigung der Problematik der Kinderarbeit in den nationalen Entwicklungs- und Politikrahmen;
- die Entwicklung von Wissen, Instrumenten und Kapazität; und
- Mobilisierung von Ressourcen.

Fristgebundene Programme

67. Das Engagement der Regierungen ist die Triebkraft für die Beseitigung der Kinderarbeit. Der im Übereinkommen Nr. 182 wurzelnde Ansatz der fristgebundenen Programme (TBP) sollte die Regierungen bei der Schaffung eines Rahmens zur Koordinierung ihrer Bemühungen unterstützen. Die fristgebundenen Programme sind eine Reihe von integrierten und koordinierten Politiken und Programmen mit dem Ziel, die schlimmsten Formen der Kinderarbeit in einem Land innerhalb einer bestimmten Frist zu verhüten

⁴ IAA: *Das Ende der Kinderarbeit: Zum Greifen nah*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, Genf, 2006, S. 90.

und zu beseitigen. Es handelt sich dabei naturgemäß um landeseigene Programme, in denen das IPEC und andere Entwicklungspartner eine unterstützende Rolle spielen. Fristgebundene Programme legen das Schwergewicht auf die Notwendigkeit, die eigentlichen Ursachen der Kinderarbeit anzugehen, indem Maßnahmen gegen Kinderarbeit an die nationalen Entwicklungsanstrengungen gekoppelt werden, insbesondere im Bereich der Armutsverringerung und der unentgeltlichen, obligatorischen und universellen Schulbildung. Im Jahr 2008 kamen 21 Ländern IPEC-Projekte zur Unterstützung von TBP gemäß Artikel 7 des Übereinkommens zugute. Dies waren etwas weniger als 2007 (23 Länder) und etwas mehr als 2005 (19). TBP sind auch wesentliche Mittel zur Integration von Kinderarbeitsbelangen in Bildungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Verringerung von Armut, und sie finden zunehmend ihren Niederschlag in nationalen Aktionsplänen. Im Zuge des Jahres 2009 entwickelte das IPEC Leitlinien für nationale Aktionspläne zur Kinderarbeit (staatliche Politikdokumente) und zur generellen Einbeziehung von Kinderarbeitsbelangen in nationale Entwicklungsanstrengungen. Diese wurden durch regionale Arbeitstagen unter voller Beteiligung der Sozialpartner bestätigt.

Politische Entscheidungen als Voraussetzung für die Beseitigung der Kinderarbeit

68. Länder sind nicht dazu verdammt, sich mit Kinderarbeit abzufinden. Sie haben Wahlmöglichkeiten, wenn es um politische Entscheidungen und die Investition von Haushaltsmitteln geht. Politisches Engagement ist daher eine wesentliche Voraussetzung für die Bekämpfung der Kinderarbeit. Dies ist eine der Lehren, die sich aus der Vergangenheit ziehen lassen, und trifft auch heute noch gleichermaßen zu.

69. Nachstehend folgt eine Auswahl von nationalen Fallbeispielen, die diese Kernaussage veranschaulichen. Diese Liste ist bei weitem nicht vollständig, aber die nachstehend aufgeführten Länder sind positive Beispiele dafür, wie die technische Zusammenarbeit der IAO das nationale Engagement für die Beendigung der Kinderarbeit durch generelle Berücksichtigung in wesentlichen Politikbereichen und auf strategischen Ebenen unterstützt hat.

Unterstützung nationaler Anstrengungen in Brasilien

70. Kinderarbeit war ein wichtiges Merkmal des Arbeitsmarkts in Brasilien und schien in den achtziger Jahren sogar zuzunehmen, was zum Teil auf die hohe Rate des Bevölkerungswachstums

zurückzuführen war. Im Jahr 1992 machten Kinder im Alter von 5 bis 17 Jahren 29 Prozent der Bevölkerung aus. Überdies vermochte es das Bildungssystem oft nicht, dafür zu sorgen, dass die Kinder in die Schule gingen.

71. Die späten achtziger Jahre sahen jedoch auch eine wachsende Reaktion auf das Problem der Kinderarbeit. Nach der Wiederherstellung der Demokratie und der Annahme einer neuen Verfassung im Jahr 1988 war die Zeit reif für Maßnahmen. Spezifische Rechtsvorschriften zum Schutz von Kindern und Jugendlichen folgten im Jahr 1990 mit der Verabschiedung des Gesetzes über Kinder und Jugendliche. Das Gesetz umfasste zehn Abschnitte über Kinderarbeit und machte deutlich, dass Kinderarbeit und das Recht auf Bildung unvereinbar seien. Das Gesetz schuf ferner einen Durchführungsmechanismus auf örtlicher, kommunaler und nationaler Ebene in Form von Räten für die Rechte von Kindern und Jugendlichen.

72. Vor diesem Hintergrund trat Brasilien im Jahr 1992 dem IPEC bei als eines der ursprünglichen Teilnehmerländer. In den nächsten zehn Jahren kam es zu eindrucksvollen Entwicklungen, als Brasilien einen Wendepunkt in den Maßnahmen gegen Kinderarbeit erreichte. Die Erwerbsquote von Kindern der Altersgruppe 10 bis 17 Jahre fiel von 1992 bis 2004 um 36,4 Prozent. Mit 60,9 Prozent im gleichen Zeitraum war der Rückgang stärker in der Altersgruppe 5 bis 9 Jahre. Im Jahr 1992 arbeiteten insgesamt 636.248 Kinder gegenüber 248.594 im Jahr 2004. Die Kinderarbeitsquote in der Altersgruppe 5 bis 15 Jahre fiel von 13,6 Prozent auf 7,3 Prozent im Jahr 2005. In der Altersgruppe 5 bis 9 Jahre ging die Rate von 3,6 Prozent auf 1,8 Prozent zurück⁵. Die Erfahrung zeigte, dass es wirkungsvoller war, örtliche Einrichtungen zur Entwicklung eigener Lösungen zu stärken, als einfach das Herausholen von Kindern aus der Arbeit zu finanzieren.

73. Im Einklang mit diesen Entwicklungen ratifizierte Brasilien die Übereinkommen Nr. 138 und 182 im Jahr 2001 bzw. 2000. Gemäß dem letzteren legte Brasilien im Juni 2008 eine neue Liste gefährlicher Tätigkeiten fest, die für Personen unter 18 Jahren verboten waren. Das IPEC-Projekt zur Unterstützung des TBP gewährte technische Unterstützung für den Beratungs- und Ausarbeitungsprozess. Brasilien hat auch einen nationalen Aktionsplan im Einklang mit dem für 2008 gesteckten Ziel ausgearbeitet und hat 2015 als Zieltermin für die Beseitigung der schlimmsten

⁵ Ministério de Trabalho e Emprego au Brasil: *Combate ao trabalho infantil no Brasil* (ohne Datum).

Formen der Kinderarbeit und 2020 als Zieltermin für die Beseitigung aller Formen gemäß der Hemisphärischen Agenda für menschenwürdige Arbeit in Amerika festgesetzt, die auf der 16. Amerikanischen Regionaltagung im Mai 2006 in Brasília verabschiedet wurde.

74. Zur Erklärung dieses Durchbruchs im Kampf gegen die Kinderarbeit in Brasilien seit Mitte der neunziger Jahre sind viele Gründe vorgebracht worden. Ein Faktor ist der hohe Grad der sozialen Mobilisierung in Brasilien mit starken Sozialpartnern und einer tatkräftigen Zivilgesellschaft, die sich für die Rechte von Kindern engagiert. Dies schließt die Medien ein, aber beispielsweise auch eine Gewerkschaft ländlicher Arbeitskräfte (CONTAG), die im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen rund 14 Millionen landwirtschaftliche Arbeitskräfte und Kleinbauern erfasst. Im Jahr 1994 wurde ein nationales Forum für die Prävention und Beseitigung der Kinderarbeit (FNPETI) eingerichtet. Es führte Vertreter aus einer Reihe von Bundesministerien, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und NGOs im Rahmen eines „dreigliedrig plus“-Ansatzes zusammen. Die neue Verfassung führte eine achtjährige Schulpflicht ein, die im Jahr 2006 auf neun Jahre verlängert wurde. Dies ging Hand in Hand mit einem an Bedingungen geknüpften Cash Transfer-Programm (CCT), das im Jahr 1996 aufgelegt wurde – *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit oder PETI) – und auf arme ländliche Gebiete ausgerichtet war. Solche Programme haben bereits zu einem radikalen Abbau der Kinderarbeit in Staaten wie Bahia geführt. Ein wichtiges Merkmal des PETI ist sein Nach-Schulprogramm, *Jornada Ampliada*, das dafür sorgen soll, dass Kinder doppelt solange in der Schule bleiben, um so die für Arbeit zur Verfügung stehende Zeit zu verringern⁶. Bahia setzt sich auch für den kinderarbeitsfreien Staat im Rahmen seiner im April 2007 angenommenen Agenda für menschenwürdige Arbeit ein, als eine Vereinbarung mit der IAO unterzeichnet wurde. Dies ist eine bahnbrechende Initiative im Rahmen der Ausarbeitung eines subnationalen Programms für menschenwürdige Arbeit mit Kinderarbeit und Bildung als festem Bestandteil⁷. Sie war auch an das fristgebundene Gesamtprogramm Brasiliens gekoppelt und schuf Modelle für Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene zur Beseitigung der Kinderarbeit.

⁶ IPEC: *IPEC action against child labour, Highlights 2006* (Genf, IAA, 2006), S. 59-60.

⁷ Siehe Governo da Bahia: *Agenda Bahia do trabalho decente* (ohne Datum).

75. Als Brasilien die Sozialprogramme aufstellte, die wirksame Alternativen zur Kinderarbeit sicherstellten, verstärkte es gleichzeitig seine Fähigkeit zur Überwachung der Kinderarbeit und zur Durchsetzung der Gesetze gegen Kinderarbeit. Die mobilen Inspektionseinheiten des Arbeitsministeriums spielten hier eine entscheidende Rolle. Sie lieferten Jahresberichte, die in die Politikgestaltung auf dem Gebiet der Kinderarbeit und der Bildung einfließen. Diese Einheiten haben praktisch zur Beseitigung der Kinderarbeit in ganzen Sektoren beigetragen, wie Zuckerrohrproduktion und Ernte.

76. Dank dieser Erfahrung und dem politischen Engagement für soziale Gerechtigkeit und soziale Inklusion hat sich Brasilien in den letzten Jahren von einem bloßen Nutznießer von technischer Unterstützung durch das IPEC zu einem Hilfeleister für andere gewandelt durch eine Süd-Süd-Initiative, die im Jahr 2006 mit portugiesischsprachigen Ländern in Afrika einsetzte. Im Dezember 2007 brachten Brasilien und die IAO eine weltweite Initiative zur Förderung von spezifischen Süd-Süd-Projekten und Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit, die zur Beseitigung der Kinderarbeit beitragen, auf den Weg, die auch Südafrika und Indien umfasst. Brasilien hat auch in der Globalen Arbeitsgruppe für Kinderarbeit und Bildung für alle eine aktive Rolle gespielt.

77. Das IPEC hat als Moderator des Erfahrungsaustauschs innerhalb dieses neuen Süd-Süd-Forums fungiert, das ein ergänzendes Modell für die internationale Zusammenarbeit bietet, die in Artikel 8 des Übereinkommens Nr. 182 und in dem Prozess der Vereinten Nationen mit dem Ziel „Einheit in der Aktion“ zum Ausdruck kommt. Auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2009 unterzeichneten die IAO und Brasilien eine Vereinbarung über die Förderung eines weltweiten Sozialschutzes, die eine bedeutende Kinderarbeitskomponente einschließt.

Unterstützung nationaler Anstrengungen in Indien

78. In vielerlei Hinsicht steht Indien bezüglich der Beendigung der Kinderarbeit vor der größten Herausforderung. Dies ist auch seit den Anfängen der IAO und den ersten Erfolgen in der internationalen Normensetzung zur Bekämpfung der Kinderarbeit anerkannt worden. Die IAO leistet daher Indien schon seit langem technische Unterstützung bei der Bekämpfung der Kinderarbeit. Vor der Unabhängigkeit gewährte die IAO in den zwanziger Jahren Unterstützung bei der Neufassung der

Gesetzgebung zum Schutz von Kindern⁸. Seit der Entlassung in die Unabhängigkeit im Jahr 1947 haben die Regierung Indiens und alle Regierungen der Einzelstaaten sich für die Beendigung der Kinderarbeit und die Einführung der Schulpflicht ausgesprochen. Beide Ziele wurden 1979, dem Internationalen Jahr des Kindes, bekräftigt, als die Regierung Indiens eine Kommission zur Untersuchung der Lage der Kinder Indiens einsetzte. Außerdem richtete das Arbeitsministerium einen Sonderausschuss für Kinderarbeit ein. Während dieses Zeitraums führte die IAO im Jahr 1984 eine Mission für technische Unterstützung durch, die Rat zu einer umfassenden Strategie gegen Kinderarbeit erteilte. Im Jahr 1986 wurde eine überarbeitete Gesetzgebung in Form des Gesetzes zum Verbot und zur Regulierung der Kinderarbeit erlassen. Es folgten eine nationale Politik und ein nationales Programm durch die im Jahr 1987 auf den Weg gebrachten bedeutenden nationalen Kinderarbeitsprojekte. Im Mittelpunkt dieser Projekte stand die nichtformelle Schulbildung, wodurch Indien weltweit zu einem der größten Experimentateure in diesem Bereich wurde.

79. Der Staat Kerala ist für den Rest Indiens zu einem Modell für die Förderung der sozialen Entwicklung geworden. Das im Jahr 1956 gegründete Kerala ging daran, Bodenreform, Ernährungssicherheit, Bildung und Gesundheit zu vorrangigen Anliegen zu machen. Keralas Erfolge bei der Förderung der Massenbildung und der Gleichstellung der Geschlechter haben tiefgreifende Auswirkungen auf die politische Mobilisierung und das Ausmaß der Kinderarbeit gehabt. Kerala hat die universelle Alphabetisierung erreicht. Die Alphabetisierung ist ein Eckpfeiler der politischen Kultur Keralas und von entscheidender Bedeutung für die Schaffung von öffentlichem Bewusstsein und die politische Mobilisierung für soziale Ziele.

80. Kerala hat stets einen höheren Anteil der staatlichen Ausgaben für die Grundschulbildung aufgewendet als die meisten anderen Staaten, und die meisten Kinder im Grundschulalter besuchen staatliche oder staatlich unterstützte Schulen. Schon Anfang der sechziger Jahre gab Kerala 35 Prozent der staatlichen Einnahmen für die Bildung aus, erheblich mehr als reichere Staaten. Die Folge war, dass Anfang der siebziger Jahre die Erwerbsquote von Kindern in Kerala 1,9 Prozent betrug gegenüber der gesamtindischen Quote von 7,1 Prozent⁹. Nahezu alle Kinder in der Alters-

gruppe 5 bis 15 Jahre besuchen in allen Distrikten des Staates eine Schule. Kerala hat die universelle Grundschulbildung auf der Grundlage der Geschlechterparität erreicht und scheint ohne die bewusste Absicht oder irgendwelche entsprechenden besonderen Bemühungen seiner Regierung die Kinderarbeit erheblich verringert zu haben.

81. Bemerkenswert an dieser Errungenschaft ist die Tatsache, dass Kerala früher einmal für seine strenge Kastendiskriminierung bekannt war. Die soziale Bewegung der „scheduled“ Kasten und Stämme und anderer Unterschichten legte jedoch bemerkenswertes Gewicht auf eine universelle Schulbildung für alle Jungen und Mädchen. Außerdem war Kerala einer der ärmsten Staaten.

82. Seit mehr als 20 Jahren wendet die Regierung Indiens erhebliche Mittel für die Beseitigung der Kinderarbeit auf. Indien war eins der ersten sechs Länder, die 1992 dem IPEC beitraten. Bisher hat die indische Regierung etwa 150 Projekte auf den Weg gebracht, um Kindern, die aus gefährlicher Arbeit herausgeholt wurden, Bildungs- und andere Dienste zu leisten. Die nichtformelle Bildung ist ein Hauptmerkmal dieses nationalen Programms. Das Programm erstreckt sich auf 250 Distrikte und verfügt über ein Budget von rund 130 Millionen US-Dollar. 2004 startete die Regierung Indiens mit Unterstützung von IAO/IPEC und des US-Arbeitsministeriums eine großangelegte Kampagne zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit im Rahmen des INDUS (Indien-US)-Projekts. INDUS, eine 40-Millionen-US-Dollar-Initiative, erstreckte sich auf 20 Distrikte in vier großen Einzelstaaten plus Delhi mit einer Zielgruppe von 40.000 9- bis 13-Jährigen.

83. INDUS führte die beiden Schlüsselministerien für Arbeit und Bildung zusammen. Das Arbeitsministerium hatte die nationalen Kinderarbeitsprojekte in Gebieten mit einer starken Konzentration von gefährlicher Arbeit eingerichtet. Das Bildungsministerium hatte *Sarva Shiksha Abhiyan* in die Wege geleitet, eine sehr viel größere Kampagne zur Verwirklichung einer universellen Schulbildung in den Klassen 1 bis 8. Darüber hinaus hat INDUS eine Berufsausbildung für Kinderarbeiter in der Altersgruppe 14 bis 17 Jahre, die aus der Arbeit herausgeholt wurden, unterstützt und dadurch dazu beigetragen, eine von dem Projekt ermittelte Lücke in der Reaktion der Regierung zu schließen, während gleichzeitig dem Bedarf an ausgebildeten Arbeitskräften entsprochen wird. INDUS hat zwei Berufsbildungsmodelle in die Wege geleitet, durch öffentlich-private Partnerschaften und durch Unterbringung bei Arbeitgebern.

⁸ M. Weiner: *The child and the state in India: Child labor and education policy in comparative perspective* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1991), S. 79.

⁹ Ebd., S. 175.

84. Das INDUS-Projekt leistete durch ein Übergangsbildungsprogramm einen Beitrag zur Verwirklichung eines nationalen Ziels, das zuerst in der indischen Verfassung (1950) wie folgt zum Ausdruck gebracht worden war: „der Staat wird sich bemühen, innerhalb von zehn Jahren ... eine unentgeltliche und obligatorische Bildung für alle Kinder bereitzustellen, bis sie das vierzehnte Lebensjahr vollendet haben“ (Artikel 45). Dieses Ziel hat sich als schwer erreichbar erwiesen und musste wiederholt verschoben werden und wird jetzt für 2010 angepeilt. Im Jahr 2005 gab es zwei wichtige Initiativen zur Unterstützung dieses Ziels. Der Entwurf des Gesetzes über das Recht auf Bildung legte das Recht auf unentgeltliche und obligatorische Bildung für alle Kinder im Alter von 6 bis 14 Jahren fest, das auch im 86. Verfassungsänderungsgesetz, Artikel 21A, das 2009 angenommen wurde, bekräftigt wurde.

85. Darüber hinaus hat Indien weitere bedeutende Initiativen ergriffen, die die Kinderarbeit an der Wurzel packen. Im Jahr 1976 war es das erste Land in der südasiatischen Region, das ein Gesetz gegen Schularbeit verabschiedete. Die Schularbeit von Kindern ist nach wie vor eine der Prioritäten für dringende Maßnahmen. Die Ausarbeitung des 11. Fünfjahresplans von Indien wurde erstmals durch die Einrichtung einer Arbeitsgruppe für Kinderarbeit unterstützt. Im Jahr 2007 revidierte das Arbeitsministerium auch die Liste gefährlicher Tätigkeiten nach dem Gesetz von 1986 und bezog Hausarbeit und Arbeit in Restaurants und in kleinen Teegeschäften in die Liste der Tätigkeiten und Verfahren ein, die für Kinder unter 14 Jahren verboten sind. Im Jahr 2008 wurde die Liste um Tauchen erweitert, was Indiens Engagement für eine ständige Überarbeitung der Liste gefährlicher Arbeiten zeigt.

86. Indien hat anerkannt, dass menschenwürdige Existenzgrundlagen für Familien ebenfalls ein wesentlicher Bestandteil der Beseitigung der Kinderarbeit sind. Das nationale ländliche Beschäftigungsgarantieprogramm, das Anfang 2006 auf den Weg gebracht wurde, bietet den Armen auf dem Land 100 Tage Arbeit und ist seit 2008 auf alle Landesdistrikte ausgeweitet worden. Das Programm ist weltweit das größte Programm für öffentliche Arbeiten, mit dem für mehr als 40 Millionen arme Haushalte ein Sicherheitsnetz geknüpft wird. Der Abbau der Kinderarbeit von Mädchen und Jungen wird unmittelbar auf das Programm zurückgeführt¹⁰. Außerdem gewährt

ein Schlüsselgesetz – das Gesetz über Soziale Sicherheit für nichtorganisierte Arbeitskräfte – den 93 Prozent der Erwerbstätigen oder rund 400 Millionen Arbeitskräften Schutz, die von der informellen Wirtschaft abhängen¹¹. Zusammengekommen leisten diese staatlichen Initiativen wichtige indirekte Beiträge zur Bekämpfung der Kinderarbeit in Indien. Sie spiegeln sich auch in der zunehmenden Tätigkeit der indischen Gewerkschaftsbewegung in der informellen ländlichen Wirtschaft wider.

87. Diese Maßnahmen haben zu dem in Indien verzeichneten Rückgang der Kinderarbeit beigetragen. Nach Schätzungen der nationalen Stichprobenerhebung betrug die Gesamtzahl der Kinderarbeiter im Alter von 5 bis 14 Jahren im Zeitraum 1993-94 13,3 Millionen und im Zeitraum 2004-05 8,6 Millionen. Sie machten rund 6,2 Prozent der Kinder in dieser Altersgruppe in den Jahren 1993-94 und 3,4 Prozent in den Jahren 2004-05 aus¹².

88. Außerdem könnte die Weiterentwicklung des im Rahmen von INDUS während der nächsten vier Jahre auf den Weg gebrachten „Konvergenzmodells“, unterstützt von IAO/IPEC und mit Finanzmitteln des US-Arbeitsministeriums, als ein replizierbares Modell für andere Länder dienen, zielt es doch auf die wirtschaftliche Rehabilitation von Familien mit Kindern, die Kinderarbeiter sind, durch integrierte Dienstleistungen und Strategien ab.

89. Indien hat auch kinderarbeitsfreie Zonen geschaffen, wie beispielsweise im Industriegebiet von Uppal, Hyderabad, und ist auch in anderen Bereichen des Kinderschutzes aktiv gewesen mit der Bildung einer nationalen Kommission für Kinderschutz und der Ausarbeitung eines Protokolls, das auf zugewanderte Kinderarbeiter ausgerichtet ist.

90. Zusammengefasst lässt sich sagen, dass Indien sehr viel getan hat, um Politiken und Programme zu entwickeln und Gesetze zu verabschieden, die ganz erheblich zur Beendigung der Kinderarbeit beitragen. Als Teil der Süd-Süd-Initiative kann Indien nicht nur einen Teil seines Sachwissens und seiner Erfahrungen an Partnerländer

Andhra Pradesh (Oxford, Oxford University, Department of International Development, Young Lives Student Paper, Mai 2009).

¹¹ T. Haque und S. Varghese (Hrsg.): *The path of deliverance: Organizing and empowering rural informal economy workers* (Neu-Delhi, IAO, 2007), S. 18.

¹² Siehe: *Report on conditions of work and promotion of livelihoods in the unorganized sector* (Neu-Delhi, National commission for enterprises in the unorganized sector, Aug. 2007), S. 100.

¹⁰ Siehe: V. Uppal: *Is the NGRS a safety net for children: Studying access to the national rural employment guarantee scheme for young families and its impact on child outcomes in*

weitergeben, sondern umgekehrt auch von den Erfahrungen beispielsweise Brasiliens bei der Bekämpfung der Kinderarbeit profitieren. Außerdem weichen frühere Kontroversen einer zunehmend robusten dreigliedrigen-plus-Allianz, in der die verschiedenen Akteure in der Lage sind, ihre unterschiedlichen, aber einander ergänzenden Rollen beizusteuern.

Unterstützung nationaler Anstrengungen in Rumänien

91. Rumänien ist ein weiteres Gründungsmitglied der IAO. Der Übergang zu einer Marktwirtschaft und zur Demokratie in Rumänien nach dem Sturz des Ceaucescu-Regimes im Jahr 1989 brachte drastische Veränderungen im wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umfeld des Landes mit sich. Infolge dieser raschen Veränderungen nahmen Arbeitslosigkeit und Armut zu, wodurch viele Rumänen gezwungen wurden auszuwandern. Diese Erschütterungen hatten unmittelbare Auswirkungen auf die Kinder. Die Zahl der Kinder ohne Schulbildung und ohne Sozialdienste nahm zu, und Tausende mussten in staatlichen Einrichtungen betreut werden. Die Misere dieser Kinder, insbesondere derjenigen, die von ihren Eltern verlassen wurden, fand international große Beachtung. Kinderarbeit tauchte als ein Problem auf, zu dessen Bekämpfung es dringender Maßnahmen bedurfte.

92. In diesem Kontext begann das IPEC mit technischer Unterstützung der Regierung Rumäniens und lokaler Partner im Rahmen eines im Jahr 2000 auf den Weg gebrachten Landesprogramms. Dieses Programm umfasste etliche Komponenten und Phasen, die im Abschluss der unmittelbaren IPEC-Unterstützung im September 2009 gipfelten.

93. Mit finanzieller Unterstützung des US-Arbeitsministeriums und der Regierung Deutschlands zielten die Maßnahmen des Programms auf die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, insbesondere den Handel mit Kindern, wo Rumänien Teil einer subregionalen Anstrengung war. In diesem Rahmen wurde eine erhebliche Anzahl von Tätigkeiten entwickelt, die 16 Aktionsprogramme und 13 Studien umfassten. Außerdem wurden 16 nationale dreigliedrige Konsultationen und Workshops veranstaltet, die zu einem wachsenden Bewusstsein für das Kinderarbeitsproblem und zur Erarbeitung einer nationalen Reaktion auf das Problem beigetragen haben¹³.

¹³ IPEC: *The Government of Romania and the International Labour Organization: A decade of cooperation on the elimination of child labour 2000-09* (Genf, IAA, 2009), S. 15.

94. Es sind sehr beträchtliche Erfolge zu verzeichnen gewesen. Einer der wichtigsten war das politische Engagement der Regierung sowie der Sozialpartner und der zivilgesellschaftlichen Partner. Dieses Engagement zeigt sich in etlichen wichtigen gesetzlichen, politischen und institutionellen Entwicklungen. Die Kriterien für den Beitritt zur Europäischen Union spielten ebenfalls eine Rolle. Rumänien hat im Jahr 2000 das Übereinkommen Nr. 182 ratifiziert. Im Jahr 2000 wurde im Einklang mit der europäischen und internationalen Gesetzgebung ein Gesetz zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels erlassen. Ein System zur Überwachung der Kinderarbeit wurde 2002 eingerichtet und von Kommunalbehörden und Partnern auf nationaler Ebene angewendet. Rumänien verlängerte im Jahr 2003 die Schulpflicht auf zehn Jahre. Im Jahr 2004 setzte die Regierung einen nationalen Lenkungsausschuss für Kinderarbeit unter Einschluss der Sozialpartner ein und billigte einen nationalen Aktionsplan. Im darauffolgenden Jahr wurde die Kinderarbeit erstmals in die innerstaatliche Gesetzgebung aufgenommen, nämlich in das Gesetz zum Schutz und zur Förderung der Rechte des Kindes. Innerhalb der nationalen Behörde für den Schutz der Rechte des Kindes wurde eine Kinderarbeitsabteilung eingerichtet. Die Liste gefährlicher Arbeiten wurde 2009 überarbeitet und aktualisiert.

95. Die Haushaltsbewilligungen aus nationalen und kommunalen Mitteln für Politiken und Programme zur Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit und die Dienste für die betroffenen Kinder sind nach und nach, aber beträchtlich gestiegen. Durch politisches Engagement, wirksame Sozialpartnerschaften, Sensibilisierungsstrategien und die Mobilisierung von lokalen Ressourcen hat Rumänien erhebliche Erfahrung und technische Fertigkeiten erworben, die auch anderen Ländern in der Region zugänglich gemacht werden können.

Unterstützung nationaler Anstrengungen in der Vereinigten Republik Tansania

96. Die Regierung der Vereinigten Republik Tansania setzte im Jahr 2001 ein eigenes fristgebundenes Ziel für die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2010. Ein zentraler Teil dieser Bemühungen war die Durchführung eines fristgebundenen Programms mit Unterstützung der IAO, zwischen 2005 und 2009 eine zweite Phase durchlief. Die Vereinigte Republik Tansania war eines der ersten drei Länder, die mit der IAO im Rahmen eines fristgebundenen Programms zusammenarbeiteten. Die technische Zusammenarbeit

mit der IAO umfasste auch Unterstützung für nationale Erhebungen zur Kinderarbeit, Schnelleinschätzungen und Basis-Erhebungen. Außerdem hat die Beseitigung der Kinderarbeit im Landesprogramm der Vereinigten Republik Tansania für menschenwürdige Arbeit für 2006-10 Vorrang.

97. Die Einbeziehung der Beseitigung der Kinderarbeit in die Entwicklungsanstrengungen steht im Mittelpunkt der nationalen Strategie. Das Land hat sich von den Übereinkommen Nr. 138 und 182 leiten lassen, die es 1998 bzw. 2001 ratifiziert hat, und hat die Kinderarbeit zu einem Teil seiner Kinderentwicklungs- und -schutzpolitik und seiner Strategie zur Verringerung von Armut gemacht.

98. Der Bildung ist hohe Priorität eingeräumt worden, und es werden besondere Anstrengungen unternommen, um die Zahl der Kinder, die keine Schule besuchen, durch die Ausweitung seines ergänzenden Grundbildungsprogramms zu verringern. Die Zahl der Grundschüler ist während der letzten zehn Jahre dramatisch gestiegen, was verstärkte Investitionen, die Abschaffung der Grundschulgebühren und ein verstärktes Engagement für Gerechtigkeit widerspiegelt¹⁴. Das Ziel der Vereinigten Republik Tansania, bis 2015 die universelle Grundschulbildung zu verwirklichen, ist jetzt in Reichweite, was zeigt, dass Regierungen die Möglichkeit haben, eine Richtungsänderung vorzunehmen und sich für eine andere Zukunft zu entscheiden¹⁵.

99. Die IAO hat durch ihre Unterstützungstätigkeit wirksame Kooperationen mit anderen internationalen Organisationen über den Entwicklungshilferahmen der Vereinten Nationen (UNDAF) und dessen verschiedene Themengruppen eingerichtet. Großes Gewicht ist auch auf die Schaffung von Politiken, Programmen und Strukturen wie Ausschüsse für Kinderarbeit auf Distrikt- und kommunaler Ebene gelegt worden.

Unterstützung nationaler Anstrengungen in der Türkei

100. Die Kinderarbeit ist in der Türkei auf dem Rückzug, und so ist es nur natürlich, dass auch die unmittelbare Unterstützung des Landes durch das IPEC ausläuft. Vom Nationalen Statistik-Institut veröffentlichte Zahlen zeigen eine fortschreitende Abnahme des Prozentsatzes der Kinder im Alter von 6 bis 14 Jahren, die arbeiten, nämlich von 15,2 Prozent im Jahr 1994 auf 5,9 Prozent im Jahr

2006¹⁶. Vor allem die Erwerbstätigkeit von Mädchen zeigt einen bemerkenswerten Rückgang. Dies geschah nicht zufällig.

101. Der erhebliche Fortschritt der Türkei bei der Bekämpfung der Kinderarbeit ist auf zielstrebige Bemühungen zurückzuführen. Die Türkei trat 1992 dem IPEC bei als Zeichen ihres politischen Engagements für die Beendigung der Kinderarbeit. Dieses politische Engagement ist im Laufe der Zeit auf verschiedenen Ebenen aufrechterhalten worden. Es reicht bis zu den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, die effektive Partnerschaften entwickelt haben. In institutioneller Hinsicht hat sich dies niedergeschlagen in der Einrichtung von Kinderarbeitsabteilungen, die eine wichtige Plattform für die Politik- und Programmentwicklung, die Schaffung von Allianzen und Anwaltschaft bieten.

102. Durch gesetzliche Bemühungen um den Schutz von Kindern und durch Politiken und Programme, die die eigentlichen Ursachen der Kinderarbeit angehen, ist ein hohes Maß an nationaler Eigenverantwortung zum Ausdruck gebracht worden. Die Regierung machte 1997 einen großen Schritt nach vorn, als sie ein Bildungsgesetz verabschiedete, das für jedes Kind eine mindestens achtjährige Schulbildung vorschreibt. Während der Dekade 1995-2005 wurden durchschnittlich 10 Prozent der staatlichen Ausgaben für Bildung aufgewendet¹⁷.

103. Im Jahr 1998 ratifizierte die Türkei das Übereinkommen Nr. 138, womit das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung auf 15 Jahre angehoben wurde. Im Jahr 2001 ratifizierte die Türkei das Übereinkommen Nr. 182. Im Jahr 2002 nahm sie einen nationalen fristgebundenen Politik- und Programmrahmen an und setzte 2014 als Zieltermin für die Beseitigung aller schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Die Beseitigung der Kinderarbeit wurde in der Partnerschaftsvereinbarung mit der Europäischen Union im Mai 2003 weiter bekräftigt. Schließlich wird die Beseitigung der Kinderarbeit auch im Neunten Entwicklungsplan (2007-13) und in den Millenniums-Entwicklungszielen der Türkei aufgeführt.

104. Das IPEC hat in der Türkei die Bekämpfung der Kinderarbeit als wesentliche Komponente der entwicklungspolitischen Maßnahmen unterstützt, so dass sie zu einem nationalen Politikziel der Regierung und der Sozialpartner geworden ist. Die Politikentwicklung und nationale Erhebungen sind

¹⁴ EFA Global Monitoring Report 2009: *Overcoming inequality: Why governance matters* (Paris, UNESCO, 2008), S. 67.

¹⁵ Ebd., S. 65.

¹⁶ IPEC: *Ending child labour: A comprehensive review of the Turkish experience* (Genf, IAA, 2009), S. 5.

¹⁷ Daten des UNICEF. Siehe: *The state of the world's children 2008* (New York, UNICEF, 2007), S. 140.

beginnend mit dem Jahr 1994 technisch unterstützt worden. Mehr als 600 Arbeitsinspektoren sind in Fragen der Kinderarbeit ausgebildet worden, und mehr als 200 Arbeitsinspektoren haben vollzeitig für Kinderarbeitsprojekte gearbeitet und Tausende von Kindern aus gefährlicher Arbeit herausgeholt und in die Schule geschickt. Sensibilisierung und Anwaltschaft bildeten eine der wichtigsten Komponenten der Strategie des IPEC und schmiedeten insbesondere eine enge Arbeitsbeziehung mit den Medien, die das öffentliche Interesse weckte, welches die Politiker zum Handeln anspornte. Aktivismus muss aber auf breiter Front erfolgen, nicht nur „punktuell“. Die Gewerkschaften in der Türkei schufen eine Bewegung auf lokaler und nationaler Ebene für Bildung als Präventivmaßnahme gegen Kinderarbeit. Die Zusammenarbeit mit politischen Führern wie Gouverneuren und die Einrichtung von provinziellen Aktionsausschüssen waren von entscheidender Bedeutung, um nach dem Auslaufen des IPEC Nachhaltigkeit sicherzustellen. Die IAO wird jedoch weiterhin technische Unterstützung leisten. ACT/EMP und die Türkische Vereinigung der Arbeitgeberverbände (TISK) veranstalteten beispielsweise mit Unterstützung des IPEC im Jahr 2007 in Istanbul eine interregionale Konferenz über den Austausch von Erfahrungen und Lehren im Zusammenhang mit der Kinderarbeit.

Daten, Wissen und Kapazitätsaufbau

105. Die Stärkung der nationalen statistischen und analytischen Kapazität zur Datenerhebung und die Verbesserung der Wissensgrundlagen über Kinderarbeit ist ein zentrales Ziel der Bemühungen der IAO. Außerdem besteht eine der Prioritäten der IAO darin, ihre Rolle als maßgebliches internationales Zentrum für Arbeitsstatistik und Normensetzung zu statistischen Indikatoren zu stärken. Die 18. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker (ICLS), die Ende 2008 stattfand, leistete einen wesentlichen Beitrag hierzu, indem sie eine wichtige Entschließung über Statistiken der Kinderarbeit verabschiedete¹⁸. Die Entschließung bietet einen innovativen Ansatz zur Ausweitung der traditionellen „Produktionsgrenze“ auf Methoden zur Messung unbezahlter Arbeit im Haushalt sowie unerlaubter Tätigkeiten¹⁹. Diese wichtige Entwicklung hat auch Folgen für die Neubewertung der Arbeit von Mädchen, da die

Auswirkung von Arbeit im Haushalt international nicht viel Beachtung gefunden hat.

106. Das SIMPOC – das Statistische Informations- und Überwachungsprogramm für Kinderarbeit – spielte bei den Vorbereitungen für die ICLS eine wichtige Rolle. Die SIMPOC-Erhebungen, mit denen 1998 begonnen wurde, haben in vielen Ländern den Beginn eines nachhaltigen Prozesses der Erhebung von Daten zur Kinderarbeit markiert – ein wesentliches Ergebnis. Beispielsweise haben von allen Ländern im asiatisch-pazifischen Raum, die eine SIMPOC-Erhebung durchgeführt haben, 50 Prozent anschließend eine weitere Erhebung durchgeführt, ein wichtiger Indikator für die Nachhaltigkeit der Arbeit der IAO in diesem Bereich. Das SIMPOC hat während der letzten zehn Jahre mehr als 60 Ländern bei der Erhebung, Verarbeitung und Auswertung von Kinderarbeitsdaten technische Unterstützung geleistet. Es sind mehr als 300 Erhebungen zur Kinderarbeit unterstützt worden, von denen 66 landesweite Erhebungen waren. Die meisten Erhebungen sind in Lateinamerika und Afrika südlich der Sahara durchgeführt worden.

107. Das SIMPOC hat eine Reihe von Ausbildungshandbüchern ausgearbeitet, die verschiedene Aspekte der Erhebung, Verarbeitung und Auswertung von Kinderarbeitsdaten behandeln. Die Ausbildung nationaler Partner ist eine Kernstrategie als fester Bestandteil der Unterstützung nationaler Erhebungen. Es wird auch regionale Unterstützung gewährt. Die Erfahrungen des SIMPOC mit technischer Unterstützung im Zusammenhang mit Kinderarbeitsstatistiken weltweit haben zur Entwicklung eines breiten Spektrums von Erhebungsinstrumenten geführt. Diese umfassen sowohl quantitative wie qualitative Methodologien. Aufgrund dieser technischen Unterstützungstätigkeiten ist die nationale Kapazität zur Gestaltung und Durchführung von Kinderarbeitserhebungen und zur Auswertung von Kinderarbeitsdaten erheblich verstärkt worden.

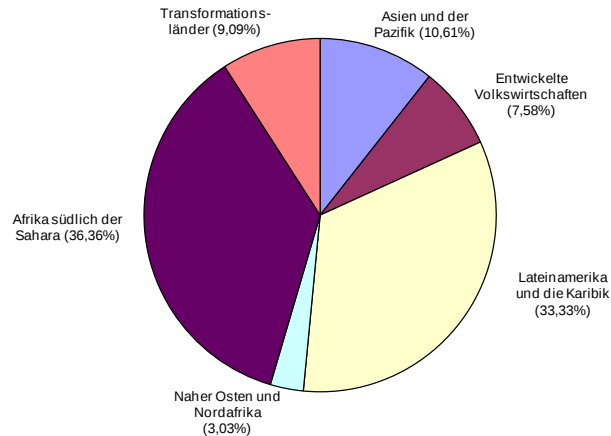
108. Je mehr Arbeitsstunden Kinder leisten, um so weniger kommen sie in den Genuss einer Schulbildung. Die Daten aus nationalen SIMPOC-Erhebungen sind eine ergiebige Quelle für die Gewinnung von Erkenntnissen zu den Auswirkungen der Kinderarbeit auf die Schulbildung: Schulbesuch, Klassenwiederholungen, Abbrecher, Alphabetisierungserfolge und Humankapitalbildung²⁰. Mit Hilfe des interinstitutionellen Projekts Verständnis der Arbeit von Kindern (UCW)

¹⁸ IAA: *Child labour statistics*, Bericht III, 18. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker, Genf, 24. Nov.-5. Dez. 2008.

¹⁹ Siehe: P. Bolle: „Labour statistics: The boundaries and diversity of work“, in *International Labour Review* (Genf, IAA, 2009), Bd. 148, Nr. 1-2.

²⁰ F. Blanco und F. Hagemann: *Child labour and education: Evidence from SIMPOC surveys*, Arbeitspapier (Genf, IAA, 2008).

Abbildung 2.1. Regionale Verteilung der vom SIMPOC unterstützten nationalen Erhebungen zur Kinderarbeit



gewinnt die IAO auch vertiefte Kenntnisse des raschen Rückgangs der Kinderarbeit, wie er im letzten Bericht beschrieben wurde. In Zusammenarbeit mit UCW ist in Kambodscha ein nationales Instrument zur Berechnung der Kosten der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit entwickelt worden, das aber umfassender eingesetzt werden kann²¹. In etlichen Ländern ist auch der Einfluss der Kinderarbeit auf die Erwachsenenlöhne erkundet worden²².

109. Überdies hat das SIMPOC die Entwicklung von Methoden in Bezug auf die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, ausgenommen gefährliche Arbeit, wie Zwangsarbeit entwickelt.

110. Neue Untersuchungen über Mädchen in Kinderarbeit wurden in dem Bericht für den Welttag gegen Kinderarbeit im Jahr 2009 präsentiert. Der Bericht kam zu dem Ergebnis, dass 100 Millionen Mädchen arbeiten. Von diesen leisteten rund 53 Millionen gefährliche Arbeiten, die zu den schlimmsten Formen der Kinderarbeit zählen. Davon waren 20 Millionen Mädchen weniger als 12 Jahre alt²³. Die Mehrheit der erwerbstätigen Mädchen im Alter von 5 bis 14 Jahren (61 Prozent) ist in der Landwirtschaft tätig. Ein umfassendes geschlechtersensibles Bild der Arbeit von Kindern muss der Verrichtung von unbezahlter Haushaltsarbeit Rechnung tragen. Die ICLS legte im Jahr 2008 fest, dass das breiteste Konzept für die

Messung von Kinderarbeit Kinder in „produktiven Tätigkeiten“ umfasst, die innerhalb der allgemeinen Produktionslinie liegen. Dies schließt sowohl Kinder in Beschäftigung als auch Kinder in anderen produktiven Tätigkeiten für ein Haushaltsmitglied innerhalb ihres eigenen Haushalts ein, d.h. „Haushaltsarbeit“²⁴. Wenn Arbeit im Haushalt berücksichtigt wird, leisten Mädchen mehr Arbeitsstunden als Jungen.

Weitergabe von Wissen und Umsetzung von Wissen in Politikberatung

111. In den fast 20 Jahren seiner Tätigkeit hat das IPEC aus seinen Feldprojekten umfassendes Wissen darüber gewonnen, was funktioniert und was nicht funktioniert. IPEC-Wissen ist auch in Wissensprodukte wie Resource Kits und Sammlungen von vorbildlichen Praktiken eingeflossen, durch die die Ausbildung von nationalen Entscheidungsträgern in Bereichen wie Landwirtschaft, Kinder in bewaffneten Konflikten, Menschenhandel, Bildung, Überwachung und politische und gesetzliche Maßnahmen unterstützt wird. Allein im Jahr 2008 wurden 14 Ausbildungstätigkeiten auf internationaler Ebene unter Verwendung dieser IPEC-Werkzeuge und -produkte durchgeführt, und über 400 hochgestellte Politikverantwortliche erhielten eine Ausbildung.

²¹ UCW: *Towards eliminating the worst forms of child labour in Cambodia by 2016: An assessment of resource requirements* (Rom, 2009).

²² IPEC: *Child labour wages and productivity: Results from demand-side surveys* (Genf, IAA, 2007).

²³ IAA: *Give girls a chance: Tackling child labour, a key to the future* (Genf, 2009).

²⁴ Beruht auf den globalen Schätzungen, die in den IPEC/SIMPOC-*Global child labour trends 2000 to 2004* von 2006 veröffentlicht wurden.

Kasten 2.1**Überprüfung von bedingten Cash Transfers:
Ein vielversprechendes Werkzeug gegen Kinderarbeit**

Bedingte Cash-Transfer(CCT)-Programme gewähren armen Haushalten regelmäßig einen bestimmten Barbetrag unter der Bedingung, dass die Empfänger bestimmte Verpflichtungen im Hinblick auf die menschliche Entwicklung erfüllen, dass sie beispielsweise ihre Kinder in die Schule schicken. CCT-Programme, die Mitte der neunziger Jahre erstmals von Brasilien und Mexiko eingeführt wurden, sind vor allem in Lateinamerika verbreitet, wo ihnen Erfolge bei der Armutslinderung zugeschrieben werden. Diese Erfolge haben zur Übernahme von CCTs in anderen Regionen geführt. Allerdings haben sich nur wenige Länder darum bemüht, von Anfang an Kinderarbeitsbelange zu integrieren – beispielsweise Brasilien, Costa Rica, El Salvador und Ghana. Eine vom IPEC durchgeführte Überprüfung des potentiellen Einsatzes von bedingten Cash Transfers als Beitrag zur Beseitigung von Kinderarbeit, die 2008 vorgestellt wurde, regte eine Reihe von Vorschlägen für künftige Maßnahmen an, die in Teil III dieses Berichts dargelegt werden. Eine solche Folgemaßnahme war die Einbeziehung einer Kinderarbeitskomponente in das CCT-Programm Indonesiens, das im Jahr 2007 anlief, wo es zur Förderung des Schulbesuchs beitragen kann und das Potential hat, eine halbe Million Haushalte zu erreichen. CCTs dienen auch dazu, geschlechtsspezifische Lücken im Bildungswesen zu schließen, was durch ihren Einsatz beispielsweise in Mexiko, Bangladesch, Kambodscha und Pakistan belegt wird.

112. Seit 2008 widmet das IPEC mehr Aufmerksamkeit und Ressourcen der Ausbildung seiner Mitarbeiter in Techniken und Instrumenten des Wissensaustauschs, indem IPEC- und externe Spezialisten zusammengeführt werden, um vorbildliche Praktiken und Erfahrungen auszutauschen, und indem Netzwerke gefördert und praxisbezogene Gemeinschaften (Communities of Practice) unter Beteiligung von IAO-Mitgliedsgruppen in Bereichen wie Menschenhandel entwickelt werden.

113. Die Wirkung von Tätigkeiten zum Kapazitätsaufbau und zur Verbreitung von Wissen lässt sich ungemein schwer beurteilen. In diesem Zusammenhang experimentiert das IPEC derzeit mit verschiedenen Ansätzen zur Beurteilung der Auswirkungen auf die Politikentwicklung und die Programmgestaltung.

114. Der Wirkungsabschätzungsrahmen, an dem das IPEC zur Zeit arbeitet, trägt zu diesem Prozess bei, indem er dazu dient, die auf verschiedenen Ebenen erforderlichen Ergebnisse zu bestimmen und dann die einschlägigen Methoden und Ansätze zur Abschätzung der Gesamtwirkung sowie der Wirkung spezifischer Politiken und Maßnahmen abzuschätzen.

115. Die Methoden reichen von nationalen oder sektoralen Schätzungen der Verbreitung von Kinderarbeit bis zu Studien, die Veränderungen im Bereich der Kinderarbeit nachträglich auf eine Reihe von Politiken und Maßnahmen zurückführen. Dies umfasst einzelne Wirkungsbeurteilungen von spezifischen Maßnahmen, um das Ausmaß zu analysieren, in dem diese zu Veränderungen beigetragen haben, sowie Studien, die breitere und längerfristige Veränderungen für bestimmte Ziel-

gruppen durch deren zeitliche Verfolgung ermitteln²⁵. Die Wahl der Wirkungsabschätzungsmethodik muss in Beziehung gesetzt werden zu i) den beabsichtigten Wirkungen und Ergebnissen; ii) der erforderlichen Genauigkeit der Ergebnisse; iii) der verfügbaren Kapazität; und iv) dem Kontext der Interventionen. Keine Methodik ist allein ausreichend. Oft bedarf es stattdessen einer Reihe von einander ergänzenden Methodologien.

116. Viele Politiken und Maßnahmen, die einen Einfluss auf die Kinderarbeit haben, zielen oft nicht bewusst auf sie ab. Dazu gehören bedingte Cash Transfers; andere Sozialschutzprogramme; Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung; oder Programme zur Verringerung von Armut, die neben anderen Strategien die Förderung menschenwürdiger Arbeit in Gemeinwesen einschließen, aus denen sich Kinderarbeiter rekrutieren, und die, allgemeiner gesehen, auch das Steueraufkommen generieren, das zur Finanzierung der von Kindern benötigten öffentlichen Dienstleistungen erforderlich ist. Bemühungen, um sicherzustellen, dass diese Politiken und Programme durch die Einbeziehung von Kinderarbeitsindikatoren und analytischen Werkzeugen auf die Kinderarbeit ausgerichtet werden und ihre entsprechende Wirkung bewerten, sind ein wesentlicher Bestandteil der fortschreitenden Beseitigung der Kinderarbeit und jedes aussagekräftigen Ansatzes auf der Grundlage eines Wirkungsabschätzungsrahmens.

117. Ein grundlegender Zweck des Wirkungsabschätzungsrahmens besteht darin, zu ermitteln,

²⁵ Bis 2011 werden mehr als 15 solcher Tracer-Studien durchgeführt werden, die eine solide vergleichende Wissensbasis über die langfristigen Veränderungen für Zielgruppen von IPEC-Interventionsmodellen liefern.

welche Arten von Interventionen funktionieren, wie diese funktionieren und in welchem Zusammenhang. Evaluierungen auf allen Ebenen²⁶ sind eine wesentliche Voraussetzung für die Beschaffung der erforderlichen Daten zur Entwicklung einer soliden Wissensbasis durch die Festlegung von konsolidierten Leitlinien und Modellansätzen, an denen sich Politiken und Interventionen orientieren und die die Grundlage der vom IPEC geleisteten technischen Unterstützung und Beratung bilden können.

Süd-Süd-Zusammenarbeit

118. In den letzten Jahren haben die Vereinten Nationen erneut die Bedeutung einer Süd-Süd-Zusammenarbeit zur Ergänzung des traditionellen Schemas der Nord-Süd-Zusammenarbeit hervorgehoben. Das Süd-Süd-Schema stärkt die Verbindungen zwischen Entwicklungsländern (oder Ländern mit mittlerem Einkommen im globalen Süden und Entwicklungsländern) und wird jetzt vermehrt im Rahmen von Maßnahmen gegen Kinderarbeit gefördert.

119. Brasilien leitete Süd-Süd-Kooperationsprogramme im Bereich der Kinderarbeit im Jahr 2006 ein durch die Finanzierung eines Projekts zur Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit in portugiesischsprachigen Ländern Afrikas (PALOP). Mit diesem Projekt stellte Brasilien als erstes Entwicklungsland Mittel für Programme der technischen Zusammenarbeit des IPEC zur Verfügung. Mit einer im Dezember 2007 unterzeichneten Vereinbarung zwischen der IAO und der Regierung Brasiliens wurde eine neue internationale Initiative zur Förderung spezifischer Projekte und Tätigkeiten für die technische Süd-Süd-Zusammenarbeit auf den Weg gebracht, die zu dem für 2016 gesteckten Ziel beitragen. Ziel ist die Förderung einer horizontalen Zusammenarbeit zwischen Ländern, die Erfolge im Kampf gegen die Kinderarbeit aufzuweisen haben, beispielsweise im Rahmen von regionalen Gruppen wie dem Andenpakt, MERCOSUR, dem Indien-Brasilien-Südafrika (IBSA)-Dialogforum (das 2003 gegründet wurde, um die Süd-Süd-Kooperation und den Austausch zwischen den drei aufstrebenden Wirtschaften zu fördern) und Gruppen von Ländern mit einer gemeinsamen Sprache. Als Beispiel für die Süd-Süd-Kooperation leistete Brasilien im Jahr 2007 der Regierung Ghanas technische Unterstützung bei der Gestaltung eines Pilotprogramms für Sozialzuschüsse entsprechend dem

Bolsa-Familia-CCT-Programm. Im selben Jahr unternahmen als Teil desselben Prozesses dreigliedrige Vertreter der portugiesischsprachigen Länder in Afrika eine Studienreise nach Brasilien in Partnerschaft mit dem US-Arbeitsministerium. Im Jahr 2008 brachte das IPEC ein neues, von Brasilien finanziertes Projekt auf den Weg mit dem Ziel, die Regierung Haitis sowie seine Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände dabei zu unterstützen, greifbare Fortschritte bei der effektiven Beseitigung der Kinderarbeit zu erzielen.

120. Auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2009 wurde die Vereinbarung zwischen Brasilien und der IAO über die Süd-Süd-Kooperation auf Sozialschutzmaßnahmen im Rahmen der Agenda für menschenwürdige Arbeit ausgeweitet. Dies bietet, wie oben erwähnt, auch weitere Möglichkeiten für Tätigkeiten im Bereich der Kinderarbeit. Im Jahr 2009 wurden drei neue Projekte in Bolivien, Ecuador und Paraguay von Brasilien finanziert, um von USDOL finanzierte IPEC-Projekte dreiseitig zu ergänzen.

121. Kooperation im Geist der Süd-Süd-Solidarität hat sich auch unter Sozialpartnern als wirksam erwiesen, wie der folgende Kasten veranschaulicht.

Vertiefung und Stärkung der weltweiten Bewegung

122. Im Bericht von 2006 wurde die Stärkung der weltweiten Bewegung, der Hauptkatalysator für Anstrengungen zur Beendigung der Kinderarbeit, als die dringendste Herausforderung bezeichnet. Der Bericht führte eine Reihe von Maßnahmen auf, die diesbezüglich erforderlich waren, darunter nicht zuletzt ein stärkeres Engagement der Mitgliedsgruppen der IAO für die Sache der Beseitigung der Kinderarbeit sowie die Bildung neuer Allianzen.

123. Der Globale Aktionsplan betonte insbesondere, wie wichtig es sei, die Kinderarbeit auf die internationale Menschenrechts- und Entwicklungsagenda zu setzen, die Rolle der Sozialpartner weltweit zu stärken und die anwaltschaftlichen Bemühungen strategisch besser auszurichten. Unter anderem wurden folgende spezifische Maßnahmen genannt:

- Aufnahme der Kinderarbeit als Indikator in die Überwachungssysteme der Millenniums-Entwicklungsziele und der Initiative „Bildung für alle“;
- Ausarbeitung eines Fachberichts und eines Entschließungsentwurfs für die 18. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker;
- Stärkung der anwaltlichen Arbeit in Bezug auf Kinderarbeiter im Haushalt;

²⁶ Im Zeitraum 2008-09 führte das IPEC 52 Evaluierungen oder externe Überprüfungen durch, und für 2010-11 wird mit einer ähnlichen Anzahl gerechnet.

Kasten 2.2**Der Gewerkschaftskongress von Sambia (ZCTU) entwickelt eine neue Politik zur Kinderarbeit**

Im Februar 2009 nahm der Gewerkschaftskongress von Sambia offiziell seine nationale Politik zur Kinderarbeit an. Zweck der Politik ist es, den ZCTU und seine Mitglieder in Bezug auf die Rechte der Kinder in der Welt der Arbeit zu unterstützen und Orientierungshilfe zu leisten. Diese Politik ergänzt die Politiken und Programme anderer Beteiligter, darunter das fristgebundene Programm (TBP), die nationale Kinderpolitik, den Entwurf der nationalen Kinderpolitik (wenn sie von der Regierung angenommen wird) und die Novelle zum Gesetz über die Beschäftigung von Jugendlichen und Kindern (2004).

Die Politik wurde von einer Lenkungsgruppe mit Vertretern von ZCTU-Mitgliedern ausgearbeitet, die ihr Fachwissen über Kinderarbeit in spezifischen Sektoren der sambischen Wirtschaft, wie Landwirtschaft und Kleinbergbau, austauschten. Die Formulierung der nationalen Politik des ZCTU zur Kinderarbeit beruhte auf einem umfassenden Beratungsprozess und sozialen Dialog mit den Stakeholdern, darunter das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit, der Arbeitgeberverband von Sambia (ZFE) und zivilgesellschaftliche Organisationen.

Wesentliche Beiträge zum Formulierungsprozess wurden auch von Schwesterorganisationen afrikanischer Arbeitnehmer beigesteuert, insbesondere der Zentralen Gewerkschaftsorganisation Kenias (COTU) und der Nationalen Gewerkschaftsorganisation Ugandas (NOTU). Im Jahr 2007 wurden Anlaufstellen des ZCTU sowie der COTU und der NOTU in Fragen des sozialen Dialogs und der Kinderarbeit im Rahmen der Partnerschaft mit ACTRAV und IPEC ausgebildet. In diesem Fall stellten Kinderarbeitsfragen einen Problembereich dar, der Arbeitnehmer über Grenzen hinweg in einem Geist der Süd-Süd-Kooperation vereinte.

- Entwicklung einer engeren Zusammenarbeit mit anderen Organisationen der Vereinten Nationen, insbesondere UNICEF;
- Förderung einer internationalen Überprüfungskonferenz als Folgemaßnahme zu Oslo 1997.

124. Besonders ermutigend ist die Zahl bedeutender Führungsinitiativen seitens der IAO seit 2006, über die im Rahmen dieser strategischen Säule berichtet werden kann. Viele der Initiativen, die unten beschrieben werden, haben zu mehr und solideren Plattformen für die weltweite Bewegung geführt.

IAA-Bericht über die weltweite Bewegung

125. Heute ist das IPEC das bei weitem größte Programm für technische Zusammenarbeit in der IAO. Dies wäre vor 20 Jahren unvorstellbar gewesen. Man sollte sich vor Augen halten, dass selbst Ende der achtziger Jahre die IAO gerade einmal ihr *erstes* Feldprojekt zur Bekämpfung der Kinderarbeit auf den Weg gebracht hatte und dass es seinerzeit in der Zentrale nur einen engagierten Mitarbeiter gab, der sich mit diesen Fragen beschäftigte. Wie hat sich dieser bemerkenswerte Wandel vollzogen? Das Wachstum des IPEC ist Teil einer größeren Geschichte, die in dem 2007 veröffentlichten IAA-Bericht *The worldwide movement against child labour: Progress and future directions* erzählt wird²⁷. Dies war die erste systemati-

sche Studie über dieses wichtige Thema, und ihr Material diente zum Teil als Grundlage für den Bericht von 2006.

126. Durch die Nachzeichnung der Entwicklung der internationalen Kampagne gegen die Kinderarbeit liefert die Studie einen bedeutenden und zeitgerechten Beitrag zur geistigen Geschichte der IAO. Die Studie offenbart, dass sich der Aufruf zu einer internationalen Kampagne zur Bekämpfung der Kinderarbeit bis in die 1860er Jahre innerhalb der internationalen Arbeiterbewegung in Großbritannien zurückverfolgen lässt. Die erste internationale Diskussion über Kinderarbeit fand im September 1866 auf dem ersten Kongress der Internationalen Arbeiterassoziation, der Ersten Internationalen, unter Arbeitnehmerdelegierten, vorausschauend, in Genf statt²⁸. 2016 wird somit den 150. Jahrestag dieses historischen Ereignisses markieren, was zeigt, dass die Wechselbeziehung zwischen menschenwürdiger Arbeit und der Beseitigung der Kinderarbeit schon seit langem verstanden wird.

127. Wenngleich die Wurzeln der internationalen Kampagne gegen die Kinderarbeit bis ins 19. Jahrhundert zurückgehen, zeichnete sich doch erst in den achtziger Jahren eine systematischere Bewegung gegen Kinderarbeit ab, als Besorgnis und Aktionen auf allen wichtigen Ebenen, von der lokalen bis zur nationalen und internationalen Ebene, in Erscheinung traten. Aus dieser Zeit stammen auch die konkreten Politikrahmen der IAO, an denen sich die weltweiten Anstrengungen

²⁷ A. Fyfe: *The worldwide movement against child labour: Progress and future directions* (Genf, IAA, 2007).

²⁸ Ebd., S. 7.

heute immer noch orientieren, mit dem Schwerpunkt darauf, die Beseitigung der Kinderarbeit zu einem Teil der allgemeineren Entwicklungsbemühungen im Bereich der Bildung, der Beschäftigung und der Armutsverringerung zu machen.

128. Ein Meilenstein in der weltweiten Bewegung waren wohl die späten neunziger Jahre mit den internationalen Konferenzen 1997 in Amsterdam und Oslo, gefolgt von der einstimmigen Annahme und raschen Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 182 im Jahr 1999. Dies symbolisierte einen breiten internationalen Konsens über die Notwendigkeit dringender Maßnahmen und die vorrangigen Aktionsbereiche.

129. Wenn auch, wie die Studie deutlich macht, in den vergangenen zehn Jahren bei der Förderung einer weltweiten Bewegung große Fortschritte erzielt worden sind, so gibt es doch nach wie vor große Herausforderungen. Insbesondere besteht die Gefahr, dass die internationale Kampagne gegen die Kinderarbeit als ein Ereignis (die Ratifikation von Übereinkommen) und nicht als ein Prozess nachhaltigen politischen Engagements mit anschließenden Verpflichtungen angesehen wird. Das Nachlassen der internationalen Aufmerksamkeit seit ihrem Höhepunkt in den späten neunziger Jahren, auch wenn es vielleicht zu erwarten war, hat bewirkt, dass die seinerzeit erzielte Dynamik nicht stetig aufrechterhalten worden ist. Es gibt einige Anzeichen dafür, dass die Frage der Kinderarbeit in den letzten Jahren auf der Prioritätenliste einiger wesentlicher globaler Akteure in beunruhigendem Maß noch weiter abgerutscht ist. Im neuen Jahrhundert braucht die weltweite Bewegung unbedingt Auftrieb durch eine einvernehmliche globale Strategie und Verpflichtungen und Aktionen seitens der wesentlichen Stakeholder.

130. Etliche neue Entwicklungen, die unten beschrieben werden, geben jedoch Anlass zu Optimismus, dass die Herausforderung gemeistert werden kann. Die Herausforderungen und Chancen, vor denen die weltweite Bewegung steht, werden in Teil III des Berichts untersucht.

Anwaltschaft

131. Die von der IAO im Jahr 2004 durchgeführte globale Evaluierung des IPEC kam zu dem Ergebnis, dass bei der Vermittlung der Botschaft und der Mobilisierung anderer erhebliche Erfolge zu verzeichnen gewesen waren²⁹. Die Materialien für die Medien und die Kampagnen seien wirksam

und zeitnah gewesen. Tatsächlich gibt es mittlerweile mehr als 2.400 IPEC-Veröffentlichungen und Informationsmaterialien in zahlreichen Sprachen, die über die IPEC-Datenbank zugänglich sind (www.ilo.org/ipec/informationresources), auf die vom Information Ressource Centre auf der IPEC-Website unmittelbar zugegriffen werden kann (www.ilo.org/ipec). Die elektronische Verbreitung von IPEC-Veröffentlichungen nimmt weiter rasch zu, was Ausdruck einer besser abgestimmten Förderung von IPEC-Produkten im Internet und durch Email-Mitteilungen ist. Im März 2009 wurde ein IPEC-Newsletter lanciert, der an über 1.500 Einzelpersonen und Institutionen verschickt wird.

132. Der Welttag gegen Kinderarbeit als anwaltschaftliches Instrument hat an Bedeutung zugenommen, seit er im Jahr 2002 aus Anlass der Annahme des Übereinkommens Nr. 182 ins Leben gerufen wurde. Jedes Jahr wird ein besonderes Thema ausgewählt – Landwirtschaft im Jahr 2007, Bildung im Jahr 2008 und Mädchen im Jahr 2009. Im Jahr 2009 gab der Präsident der Vereinigten Staaten eine Erklärung zur Unterstützung des Welttags heraus, in der er ein erneutes Engagement für die Beendigung der Kinderarbeit „in allen ihren Formen“ forderte³⁰. Immer mehr Organisationen und Gruppen, die vorher kaum oder keinen Kontakt mit der IAO hatten, ergreifen am Welttag Initiativen. Es gibt ermutigende Anzeichen dafür, dass sich Industrieländer für die Verbreitung der Botschaft engagieren. Zusätzlichen Auftrieb brachten die Websites sozialer Netzwerke, wobei das IPEC die erste Hauptabteilung des IAA war, die mit Twitter experimentierte. Die Anzahl der Zugriffe auf die IPEC-Webseiten der IAO-Website erreichte im Juni 2009 mit nahezu 100.000 einen neuen Monatsrekord, ein Zeichen für das starke Interesse am Welttag. In 60 Ländern wurden Hunderte von Aktivitäten zur Begehung des Welttags mit starker Beteiligung der Sozialpartner und des UNICEF durchgeführt. Das Potential des Welttags als anwaltschaftliches Instrument wird in Teil III des Berichts ausführlicher untersucht.

133. Darüber hinaus bietet SCREAM (Unterstützung der Rechte von Kindern durch Bildung, Kunst und Medien) der IAO weiterhin die Möglichkeit, Zugang zu Schulen weltweit zu erhalten und Tätigkeiten für Bildung und soziale Mobilisierung zu entwickeln, die den Kreis der IPEC-Partnerschaften um Kunst- und Jugendgruppen in

²⁹ Siehe IAA: *Das Ende der Kinderarbeit: Zum Greifen nah*, a.a.O., S. 29.

³⁰ *Statement by President Barack Obama on World Day Against Child Labour* (The White House, Office of the Press Secretary, 12. Juni 2009).

Kasten 2.3 Jugendliche in Aktion in Industrieländern

In Frankreich, Italien, Schweden, der Schweiz, Spanien, den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich sowie einem weiteren Dutzend Industrieländer sind jetzt Tausende junger Menschen – aus Primar- und Sekundarschulen sowie Universitäten – an SCREAM-Projekten in vielen verschiedenen Sozialmilieus beteiligt. Sie verleihen ihrer Kreativität Ausdruck in musikalischen Darbietungen und Theateraufführungen, in bildenden Künsten, Fotoausstellungen, Seminaren, Debatten, Interviews und wissenschaftlichen Projekten, durch die ihr Bewusstsein für Kinderarbeit vertieft wird. Diese Plattform ist ein wichtiges Mittel, um Kindern Gehör zu verschaffen, und bindet die Bildungssysteme auf innovative Weise in die Kampagne gegen die Kinderarbeit ein. Bildungsminister haben nationale SCREAM-Projekte auf den Weg gebracht, um es Erziehern zu ermöglichen, die globalen Anstrengungen gegen Kinderarbeit zu verstärken, indem Kindern und Jugendlichen die Möglichkeit gegeben wird, zu aktiven Akteuren des Wandels zu werden. IPEC's SCREAM-Anwaltschafts- und Aufklärungspakete sind in mehr als 65 Ländern eingesetzt worden und sind derzeit in 19 Sprachen verfügbar.

Entwicklungs- und Industrieländern erweitert haben. Im Verlauf des Jahres 2008 trug SCREAM anlässlich des 60. Jahrestags der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte maßgeblich dazu bei, die Frage der Kinderarbeit in den breiteren Rahmen der Rechte von Kindern, der Bildung und der MEZ zu stellen. Es sind spezielle Module zu HIV/Aids und Kinderarbeit sowie zu Kinderarbeit in Konflikt- und Nachkonfliktsituationen entwickelt worden. Die 12 bis 12-Partnerschaftsinitiative und das 12 bis 12-Gemeinschaftsportal sind wichtige Komponenten der Globalen Sensibilisierungskampagnen des IPEC, da sie die Dynamik von einem Welttag zum nächsten aufrechterhalten. Durch diese Plattformen hat das IPEC seine Strategie zur Schaffung von Koalitionen für anwaltschaftliche Zwecke verstärkt, wodurch gemeinsame Bemühungen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen, mit Sozialpartnern, NGOs, städtischen Behörden, den Medien, Hochschuleinrichtungen und der Künstlergemeinschaft erleichtert werden.

134. Ein Nebenprodukt dieser anwaltschaftlichen Bemühungen ist die Vereinbarung mit der Weltpfadfinderbewegung, die 2004 unterzeichnet und im Dezember 2008 um weitere drei Jahre verlängert wurde.

Stärkung der Rolle der Sozialpartner

135. In den letzten Jahren hat sich das IPEC darum bemüht, mehr und zweckmäßigeres Gewicht auf die Stärkung der Sozialdialog-Komponente seiner Strategie zu legen durch Unterstützung für den Kapazitätsaufbau und gezielte Interventionen und durch Stärkung des Verständnisses der Arbeitsmärkte und der Arbeitsbeziehungen im IPEC selbst. Dies hat i) zur Einrichtung einer Einheit für Sozialdialog innerhalb der IPEC-Zentrale; ii) zu Unterstützung für die Einbeziehung von Kinderarbeitsbelangen in die Politiken, Pro-

gramme und Tätigkeiten der Sozialpartner; und iii) zur Stärkung ihrer Rolle in der weltweiten Bewegung geführt. Diese Bemühungen haben Früchte getragen.

Arbeitnehmerverbände

136. Die IAO ist bei ihren Bemühungen, durch Ausbildung, Seminare und Hilfe beim Kapazitätsaufbau ihre Unterstützung für Arbeitnehmerverbände zu verstärken, damit sie Kinderarbeitsbelange in ihre allgemeinen Politik- und Organisationsstrategien einbeziehen, zweigleisig gefahren. Die Strategie spiegelt die zuletzt in dem Mini-Aktionsleitfaden des Internationalen Gewerkschaftsbunds (IGB), der im Juni 2008, veröffentlicht wurde, dargelegte Haltung wider: den Gewerkschaften fällt eine Politikrolle sowie eine Organisations-, Verhandlungs- und Sensibilisierungsrolle und eine Informationsbeschaffungsrolle zu. Ein vom IGB im Juni 2009 hergestelltes Internet-Video ist ein Beispiel für die gewerkschaftliche Sensibilisierungsarbeit.

137. Erstens haben IPEC und ACTRAV, ausgehend davon, dass das Übereinkommen Nr. 182 (und hinsichtlich der Bestimmung der für Kinder verbotenen gefährlichen Arbeit die Empfehlung Nr. 190) dreigliedrige Beratungen in den Mittelpunkt der Entwicklung und Überwachung der innerstaatlichen Politik zur Kinderarbeit stellt, zusammen durch subregionale und multi-subregionale Ausbildungsseminare die Einrichtung eines nachhaltigen globalen Netzwerks von ausgebildeten und engagierten nationalen gewerkschaftlichen Koordinatoren für Kinderarbeit betrieben, die als maßgebliche „Resource Persons“ für ihre Organisationen fungieren und sicherstellen werden, dass Kinderarbeitsfragen besser verstanden und in die Politik und Maßnahmen einbezogen werden.

138. Ein Stamm nationaler gewerkschaftlicher Koordinatoren aus Asien und Afrika wurde im Rahmen einer Arbeitstagung Ende 2007 in Turin

ausgebildet. Ähnliche Veranstaltungen fanden im November 2008 in Bahia, Brasilien, für Südamerika statt, dann in der Dominikanischen Republik im März 2009 für Zentralamerika und im August 2009 in Barbados für die Karibik. Als Folge dieser Arbeitstagungen stärkten die Gewerkschaften ihre Zusammenarbeit im Bereich der Kinderarbeitspolitiken, dem IAA wurden Aktionspläne im Hinblick auf finanzielle Unterstützung unterbreitet, und viele dieser Gewerkschaftszentren nahmen an den Tätigkeiten des Welttags teil.

139. Zweitens erkennt die IPEC-Strategie für sozialen Dialog an, dass Kinderarbeit, offen oder verdeckt, in Arbeitsstätten und hauptsächlich, wenn auch nicht ausschließlich, in der formellen und informellen Landwirtschaft sowie in den verschiedenen anderen Sektoren der informellen Wirtschaft stattfindet. Ihre Beseitigung kann daher wie im Fall anderer grundlegender Rechte bei der Arbeit nicht allein durch die Entwicklung von Gesetzen erreicht werden, sondern macht Aktionen seitens der Sozialpartner auf Sektor-, Unternehmens- und Arbeitsplatzebene erforderlich, nicht zuletzt durch die einfache Stärkung der allgemeinen Fähigkeit der Arbeitgeber und ihrer Verbände und der Arbeitnehmerverbände zur Wahrnehmung ihrer zentralen Rolle als Interessenvertreter ihrer Mitglieder.

140. In dieser Hinsicht hat das IPEC angesichts der Tatsache, dass die wechselseitige Abhängigkeit der grundlegenden Rechte bei der Arbeit bedeutet, dass Maßnahmen zur Förderung eines Rechts zwangsläufig positive Auswirkungen auf die anderen haben sollten, in Mitteilungen und in Ausbildungsmaßnahmen regelmäßig auf die sogenannte „Chennai Agenda“ Bezug genommen. Der Gesamtbericht über Kinderarbeit von 2006, der auf der Internationalen Arbeitskonferenz des gleichen Jahres erörtert wurde, nahm auf dieses Ergebnis einer intersubregionalen IPEC/ACTRAV-Arbeitstagung im Dezember 2005 in Chennai Bezug, auf der zahlreiche nationale Gewerkschaftszentren aus der asiatischen Region Erfahrungen darüber ausgetauscht hatten, wie sie ihre Organisierungstätigkeiten in der informellen Wirtschaft mit dem Kampf gegen Kinderarbeit verbinden. Für einige war der Kampf gegen Kinderarbeit ein nützlicher Ansatzpunkt für Maßnahmen, für andere hatten ihre normalen Anwerbungs- und Organisierungskampagnen zwangsläufig ihre Fähigkeit zur Bekämpfung der Kinderarbeit verstärkt. Die Arbeitnehmergruppe befürwortete diesen breit angelegten Organisierungsansatz während der Konferenzaussprache 2006 nachdrücklich und erkannte an, dass die Wahrnehmung des gewerkschaftlichen Kernmandats –

unabhängige Selbstorganisation der Arbeitnehmer für Zwecke der Kollektivverhandlungen – der bedeutsamste betriebliche Beitrag sei, den die Gewerkschaften zum Kampf gegen die Kinderarbeit leisten könnten, selbst wenn dies nicht in erster Linie und ausdrücklich gegen die Kinderarbeit gerichtet sei und selbst wenn unter den Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft neue und innovative Arten der Selbstorganisation auftauchten. Sie hielt auch an der Auffassung fest, dass die Organisierung der einzige Weg zu einer kollektiven, demokratischen Mitsprache sei. Zwar könnten nichtstaatliche Organisationen im Rahmen solcher Kampagnen eine wertvolle unterstützende Rolle spielen, doch könnten nur die gewählten Vertreter der Arbeitnehmer ein Mandat haben, ihre Kollegen in Gesprächen und Verhandlungen mit Arbeitgebern und Behörden zu vertreten.

141. In seiner Zusammenarbeit mit Gewerkschaftsorganisationen ist das IPEC bestrebt gewesen, sich von der wesentlichen Feststellung leiten zu lassen, die von den Arbeitnehmern während der Konferenzaussprache im Jahr 2006 unterstrichen wurde: nämlich dass organisierte Arbeitsstätten zwangsläufig frei von Kinderarbeit sind, und dass Hindernisse für die Vereinigungsfreiheit in denjenigen Bereichen der globalen Wirtschaft, in denen Kinderarbeit am meisten verbreitet ist – in ungeschützter, informeller Arbeit, im Haushalt und in der Landwirtschaft –, auch bedeutende Hindernisse für die Beseitigung der Kinderarbeit sind. Wie die Arbeitnehmergruppe im Jahr 2006 außerdem betonte: Die Kinder von Erwachsenen, die menschenwürdige Arbeit verrichten, werden in die Schule gehen, so dass Organisierungsbemühungen, die zur Formalisierung, zu gesetzlichem Schutz und zu menschenwürdiger Arbeit führen, einen weiteren nachhaltigen Beitrag zur Beseitigung der Kinderarbeit und zu einer verbreiterten Steuerbasis für nationale Bildungs- und Sozialaufwendungen darstellten.

142. Obgleich an der Tagung von Chennai nur Gewerkschaftszentren aus asiatischen Ländern teilnahmen, waren ihre Erfahrungen den Gewerkschaften in anderen Regionen gemeinsam, in denen es zahlreiche ähnliche Beispiele für die – explizite oder implizite – Wechselbeziehung zwischen der Organisierung von landwirtschaftlichen Arbeitskräften und Arbeitskräften in der informellen Wirtschaft in einem breiten Spektrum von Sektoren und dem Kampf gegen Kinderarbeit gibt: von Costa Rica bis Brasilien; von Ghana und Senegal bis zur Vereinigten Republik Tansania und Sambia sowie von Pakistan und Indien bis Indonesien und zu den Philippinen.

143. Diese Perspektive hat natürlich Folgen für die Tätigkeit des IPEC weltweit und auf nationaler Ebene. Bei der Umsetzung der globalen Vereinbarungen über Kinderarbeit im Bergbau und in der Landwirtschaft, die auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2005 bzw. 2007 unterzeichnet wurden, erfordert sie beispielsweise eine wirksamere Arbeitsbeziehung mit den einschlägigen globalen Gewerkschaftsbünden und den ihnen angeschlossenen nationalen Verbänden. Neben der fortgesetzten Politikarbeit mit nationalen Arbeitgeberverbänden und nationalen Gewerkschaftszentren, nicht zuletzt im Rahmen nationaler Lenkungsausschüsse für Kinderarbeit, erfordert sie auch die Integration von sektoralen und geographischen Ansätzen in die Projektgestaltung, durch die die Sozialpartner auf der Grundlage ihres komparativen Vorteils und ihrer Vertretungskapazität in ihren Sektoren, Unternehmen und Arbeitsstätten eingebunden werden können.

144. In dem Staat Karnataka in Indien ist es Hind Mazdoor Sabha (HMS), einer der maßgeblichen nationalen Gewerkschaftsvereinigungen, mit IPEC-Unterstützung gelungen, 1.200 Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft zu organisieren. Durch das vom IPEC unterstützte INDUS-Projekt in Indien haben 400 sektorale Gewerkschaften die Kinderarbeit zu einem Teil ihrer regelmäßigen Tätigkeit gemacht. Ein weiteres IAO-ACTRAV-Projekt, das seit 2004 von der Regierung Norwegens finanziert wird und 646 Dörfer von 12 Distrikten in Tamil Nadu und Madhya Pradesh umfasst, hatte zum Ziel, die Stellung von Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft, insbesondere ländlichen Frauen, durch Unterstützung zur Selbstorganisation zu stärken³¹. Die Strategie des Projekts, nämlich die Verringerung der Armut unter Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft, sah ihre Organisation entweder in Gewerkschaften oder in Selbsthilfegruppen vor. Der Schwerpunkt des Projekts lag zum Teil auf der Beseitigung der Kinderarbeit. Die Gewerkschaften traten in einen sozialen Dialog ein und setzten Gesamtarbeitsverträge bei Arbeitgebern durch, in denen diese sich verpflichteten, in der Landwirtschaft und in anderen Tätigkeiten der informellen Wirtschaft keine Kinderarbeit einzusetzen. Die Gewerkschaften entwickelten das Konzept der „kinderarbeitsfreien Dörfer“, indem sie den Dialog mit lokalen Führern und Arbeitgebern suchten. Sie wandten sich auch an Schulen und lokale Verwaltungen, um Schulabbrechern dabei zu helfen, den Weg zurück in normale Schulen zu finden. Mit gewerblichen Arbeitgebern,

Großgrundbesitzern und kleinen und marginalen Bauern wurden nicht weniger als 309 neue Gesamtarbeitsverträge geschlossen, mit denen Kinderarbeit verboten wurde. Dies liefert ein wichtiges Modell dafür, was getan werden kann, um nicht organisierte Erwerbstätige im Hinblick auf die Beseitigung der Kinderarbeit zu organisieren.

Arbeitgeberverbände

145. Arbeitgebern fällt eine bedeutende Rolle auf der Nachfrageseite der Kinderarbeitsgleichung zu. Neue Leitfäden für Arbeitgeber, die in Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitgeber-Organisation (IOE) erstellt wurden, wurden vom IAA-Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber (ACT/EMP) im Jahr 2007 veröffentlicht³². Von der Regierung Norwegens finanziert, bieten die neuen Leitfäden eine wichtige Plattform für den Kapazitätsaufbau von Arbeitgeberverbänden bei der Bekämpfung der Kinderarbeit. Zwei interregionale Konferenzen zum Erfahrungsaustausch in dieser Hinsicht wurden 2007 in der Türkei und 2008 in Aserbaidschan veranstaltet. Im Oktober 2008 veranstaltete die IAO in Zusammenarbeit mit der IOE eine Konferenz in Argentinien, auf der Unternehmensleiter aus 17 Ländern in Lateinamerika und der Karibik Erfahrungen und vorbildliche Praktiken im Hinblick auf die Beseitigung der Kinderarbeit in Lieferketten austauschten. Die Konferenz diente auch als Forum für die Vorstellung der spanischen Fassung des Leitfadens und die Unterweisung in seiner Verwendung. Während des ganzen Jahres 2008 wurden in Argentinien zahlreiche Arbeitstagungen und Vorträge veranstaltet, um den Globalen Pakt und das Unternehmensnetz gegen Kinderarbeit (*Red de empresas contra el trabajo infantil*) zu fördern³³.

146. Die ACT/EMP-IOE-Leitfäden bieten zahlreiche Fallstudien, die belegen, dass Arbeitgeberverbände beim Kampf gegen die Kinderarbeit eine entscheidende Rolle spielen können. Es kann daher nicht überraschen, dass Länder, die wesentliche Fortschritte bei der Bekämpfung der Kinder-

³¹ T. Haque und S. Varghese, a.a.O., S. 50.

³² ACT/EMP-IOE: *Guides for employers on eliminating child labour* (Genf, IAA, 2007). Liegt auf Englisch, Französisch, Spanisch, Russisch, Portugiesisch und Mongolisch vor.

³³ Auf den Tagungen anlässlich des Welttags gegen Kinderarbeit 2006 zwischen der Nationalen Kommission für die Beseitigung der Kinderarbeit (CONAETI) und Vertretern der Wirtschaft äußerten die argentinischen Arbeitgeber den Wunsch nach einem Forum zur Erörterung von Kinderarbeitsfragen. Im Juni 2007 wurde das Red de Empresas contra el trabajo infantil eingerichtet als Ergebnis einer Vereinbarung zwischen MOL, CONAETI und den ersten 50 Unternehmen, die dem Netz beitraten.

arbeit zu verzeichnen haben, oft von dem sehr aktiven Engagement der Sozialpartner profitiert haben. In der Türkei beispielsweise waren die Arbeitgeberverbände Teil starker dreigliedriger Bemühungen. Die Türkische Vereinigung der Arbeitgeberverbände unterhält ein Büro für arbeitende Kinder, das u.a. gefährliche Arbeitssituationen bestimmt hat und den Arbeitsschutz fördert. Die Ugandische Arbeitgebervereinigung hat die Kinderarbeit im Kaffee-, Tee-, Reis- und Zuckerssektor aktiv bekämpft und auf lokaler Ebene Überwachungsausschüsse für Kinderarbeit eingesetzt. Die Arbeitgebervereinigung der Mongolei hat die Führung in einer breiteren Allianz zur Bekämpfung der Kinderarbeit im informellen Goldbergbau übernommen. In Indien hat eine Gruppe von 22 Arbeitgeberverbänden in Partnerschaft mit der Regierung des Staates Andhra Pradesh Erhebungen durchgeführt, Sensibilisierungskampagnen veranstaltet und direkte Dienste wie Übergangsschulen geleistet. In Ghana hat das Gummiplantagenunternehmen Unterstützung im Bereich der Bildung geleistet, einschließlich der Zahlung von Bildungszuschüssen an die Beschäftigten, damit die Kinder von der Arbeit abgehalten werden und zur Schule gehen. In Bangladesch sind die Arbeitgeberverbände Teil der „Smart Business Initiative“, einer Allianz, die die Beseitigung von gefährlichen Bedingungen anstrebt, mit denen junge Arbeitnehmer konfrontiert sind. In Costa Rica tragen die Arbeitgeber des Fremdenverkehrssektors durch Beitritt zu einem Verhaltenskodex zum Schutz von Kindern bei. In Moldau haben die Arbeitgeber einen Verhaltenskodex zur Beseitigung der Kinderarbeit angenommen, der vom Nationalen Verband der Arbeitgeber in der Landwirtschaft und der Lebensmittelindustrie (FNPAIA) streng überwacht wird.

Soziale Verantwortung der Unternehmen

147. Während der neunziger Jahre wurde auf Großunternehmen überall in der Welt Druck ausgeübt, den Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf die Umwelt, auf die Menschenrechte (einschließlich der Arbeitsrechte) und auf gute Unternehmensführung stärkere Beachtung zu schenken. Die Förderung der sozialen Verantwortung der Unternehmen (CSR) war ein Teil der Reaktion der Arbeitgeber auf diese Anliegen. Manche Unternehmen wollten diesen Anliegen durch die Entwicklung interner Verhaltenskodexe gerecht werden; andere engagierten sich in sektoralen oder multisektoralen Multi-Stakeholder-„freiwilligen sozialen Initiativen“ oder waren bestrebt, ihre CSR-Politik durch einen verstärkten Dialog mit den einschlägigen globalen Gewerkschaftsbünden zum Ausdruck zu

bringen. Die CSR-Beratung von Unternehmen hat sich im Laufe der Zeit zu einer umfangreichen Industrie entwickelt. Die IAO hat sich darum bemüht, dem Beratungsbedarf multinationaler Unternehmen durch die Einrichtung des MNE Help Desk und durch die Anwendung neuer Ausbildungsansätze in Turin zu entsprechen.

148. Während die Beiträge der IAO zur CSR mit der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNU-Erklärung) im Jahr 1977 einsetzten, ist die soziale Verantwortung der Unternehmen zu einem rasch wachsenden Einstiegspunkt für die Zusammenarbeit der IAO mit der Wirtschaft und mit Gewerkschaftsorganisationen im Bereich der Kinderarbeit geworden. CSR kann allgemein als die Art und Weise betrachtet werden, wie Unternehmen den Auswirkungen ihrer Tätigkeiten auf die Gesellschaft Rechnung tragen und ihre Grundsätze und Werte sowohl in ihren eigenen internen Methoden und Verfahren als auch in ihren Beziehungen mit anderen bekräftigen. Während ein Unternehmen eine grundlegende Verpflichtung zur Einhaltung der Gesetze hat, wurde CSR als freiwilliger Ausdruck von Verpflichtungen konzipiert, die über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehen – vor allem in betrieblichen Richtlinien zur Arbeitspraxis mit dem erklärten Ziel, entweder nationale Rechtsvorschriften oder internationale Normen anzuwenden, je nachdem, welche einen größeren Schutz für die Arbeitnehmer bieten.

149. Im Jahr 1990 wollte der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, mit dem Globalen Pakt ein Forum für die Förderung von CSR bereitstellen. Wie im Fall der anderen Säulen der grundlegenden Rechte bei der Arbeit wurden jahrelang (und auch heute noch) große Anstrengungen unternommen, um sicherzustellen, dass die Lieferketten frei von Kinderarbeit waren, indem private Sozialaudit-Systeme entwickelt wurden, von denen einige an die Zertifizierung von Arbeitsstätten oder die „soziale Etikettierung“ von Produkten gekoppelt waren. Die Erfahrungen der IAO in diesem Bereich gehen auf das Bekleidungsindustrieprojekt von 1995 in Bangladesch zurück, das im Bericht von 2006 beschrieben wurde. Tatsächlich beteiligte sich die IAO über das Turiner Zentrum an den globalen Anstrengungen zur Entwicklung von Kompetenz-Maßstäben zur Verbesserung der Qualität und Glaubwürdigkeit von Sozialaudits.

150. Eine sehr bedeutende Entwicklung in dieser Hinsicht seit dem letzten Gesamtbericht über Kinderarbeit war der Wandel im Diskurs innerhalb wichtiger Teile der globalen CSR-Gemeinde von einer Diskussion, in deren Mittelpunkt allein die

Kompetenz der Sozialauditoren stand, hin zu einer Diskussion, die anerkannte, dass Sozialaudits, wie glaubwürdig sie auch sein mögen, im wesentlichen ein Diagnosewerkzeug sind. Eine anhaltende und nachhaltige Verbesserung in den globalen Lieferketten, d.h. die effektive Umsetzung der Unternehmensrichtlinien zur Arbeitspraxis, erfordert weitere Komponenten, die über Audits hinausgehen; nämlich die Einbeziehung von CSR-Ansätzen und Ansätzen des „ethischen Handels“ in die grundlegenden Unternehmenspolitiken und Beschaffungspraktiken von multinationalen Unternehmen und die Verwendung von CSR-Ansätzen zur Förderung von reifen Arbeitsbeziehungssystemen.

Globale Rahmenvereinbarungen

151. In den Beziehungen zwischen MNU und ihren Gesprächspartnern, den sektoralen globalen Gewerkschaftsbünden, ist die Förderung von reifen Arbeitsbeziehungssystem als Mittel zur Gewährleistung aller grundlegenden Rechte bei der Arbeit, einschließlich der effektiven Beseitigung der Kinderarbeit, zunehmend durch die Aushandlung und Durchführung von globalen Rahmenvereinbarungen zum Ausdruck gekommen. Ein wesentlicher Unterschied zwischen Verhaltenskodexen von Unternehmen und globalen Rahmenvereinbarungen besteht darin, dass erstere sich in erster Linie auf unternehmensinterne Sozialaudit-Systeme stützen, während bei letzteren die regelmäßige Überwachung durch Gewerkschaften, die dem jeweiligen globalen Gewerkschaftsbund angeschlossen sind, entscheidend ist. In nahezu allen 84 globalen Rahmenvereinbarungen, die zwischen den 11 globalen Gewerkschaftsbünden und 82 Unternehmen im Produktions- und Dienstleistungssektor, darunter einige der größten Unternehmen der Welt, unterzeichnet worden sind, wird auf das Verbot des Einsatzes von Kinderarbeit Bezug genommen. Sie beziehen sich auf die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit; auf die einschlägigen Übereinkommen und auf die Arbeitsgrundsätze des Globalen Paktes; einige von ihnen gehen ausführlicher auf Arbeitsfragen ein. Eine typische Formulierung lautet wie folgt:

„Kinderarbeit darf nicht eingesetzt werden. Nur Arbeitnehmer über 15 Jahre oder über dem Alter, in dem die Schulpflicht endet, wenn dieses höher ist, dürfen beschäftigt werden (IAO-Übereinkommen Nr. 138). Kinder unter 18 Jahren dürfen keine Arbeit verrichten, die ihrer Natur nach oder aufgrund der Umstände, unter denen sie verrichtet wird, voraussichtlich für die Gesundheit, die

Sicherheit oder die Sittlichkeit von Kindern schädlich ist (IAO-Übereinkommen Nr. 182)“.

152. Ausführlichere Angaben zum Geltungsbereich, zu Mindeststandards, die über nationales oder internationales Recht hinausgehen, und zu Abhilfemaßnahmen werden auf verschiedene Art und Weise zum Ausdruck gebracht. Obwohl er dem Übereinkommen Nr. 182 vorausging, umfasst der Kodex der Multi-Stakeholder-Initiative für ethischen Handel (ETI), der im Jahr 1998 zwischen den ETI-Mitgliedsunternehmen und Entwicklungs-NGOs und dem damaligen Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG), der Internationalen Textil-, Bekleidungs- und Lederarbeiter-Vereinigung (ITBLAV), der Internationalen Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Kaffee- und Genussmittelarbeiter-Gewerkschaften (IUL) und dem Britischen Gewerkschaftskongress (TUC) ausgehandelt wurde, alle verschiedenen Punkte. Bestimmung 4 des ETI-Kodex lautet wie folgt:

„Kinderarbeit wird nicht eingesetzt

- Es werden keine neuen Kinderarbeiter rekrutiert.
- Die Unternehmen entwickeln Politiken und Programme oder beteiligen sich daran und tragen zu Politiken und Programmen bei, die Übergangsmaßnahmen für jedes Kind vorsehen, das bei der Verrichtung von Kinderarbeit entdeckt wird, um es ihm zu ermöglichen, so lange eine gute Schulbildung zu erhalten, bis es kein Kind mehr ist.
- Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren dürfen nicht nachts oder unter gefährlichen Bedingungen beschäftigt werden.
- Diese Politiken und Verfahren haben den Bestimmungen der einschlägigen IAO-Normen zu entsprechen“.

153. In einigen Fällen (beispielsweise die Unternehmen Akke, Veidekke und Norske Skog) verpflichtet eine globale Rahmenvereinbarung das Unternehmen, finanzielle Unterstützung für Abhilfemaßnahmen durch Bildung zu leisten, wenn das Unternehmen gegen die Bestimmungen der Vereinbarung über Kinderarbeit verstoßen hat. Außerdem wird in der Vereinbarung zwischen dem schwedischen Papierhersteller SCA und der Schwedischen Papierarbeitergewerkschaft, der Internationalen Föderation von Chemie-, Energie-, Bergbau- und Fabrikarbeiterverbänden (ICEM) und dem Europäischen Betriebsrat von SCA ausdrücklich Bezug genommen (wie dies auch France Telecom mit leicht abweichenden Formulierungen tut) auf die Förderung und Einhaltung der Menschenrechte, insbesondere die effektive Beseitigung von Zwangs- und Kinderarbeit, *im Einflussbereich des Unternehmens*, was ein Kriterium bei

der Auswahl der Zulieferer und Unterauftragnehmer und bei der Handhabung der Beziehungen mit ihnen sein wird. Inditex verpflichtet sich zu einer ähnlichen Erweiterung der Verantwortung auf seinen Einflussbereich und schreibt die Entwicklung von geeigneten Bildungsprogrammen vor, wenn Kinderarbeit entdeckt wird. Die Vereinbarung zwischen der Internationalen der öffentlichen Dienste (IÖD) und Electricité de France (EDF) erstreckt sich auch auf Unterauftragnehmer.

154. Die Formulierungen hinsichtlich des Mindestalters (und der Beziehung zur rechtmäßigen Beschäftigung von Jugendlichen) tragen weitgehend den IAO-Übereinkommen Rechnung und nehmen Bezug darauf und stellen fest, dass entweder die vorübergehende Abweichung vom Übereinkommen Nr. 138 hinsichtlich des Mindestalters von 14 Jahren akzeptabel ist oder dass 15 Jahre das Mindestalter bleiben soll oder dass ein durch Gesamtarbeitsverträge festgesetztes höheres Alter respektiert werden sollte. PSA Peugeot legt allgemein ein Mindestalter von 18 Jahren fest, während in Ländern oder Regionen, deren Wirtschaft und schulische Einrichtungen ungenügend entwickelt sind, und um zu einer Verbesserung dieser Lage beizutragen, das Mindestalter auf 16 festgesetzt werden kann. Einige frühere globale Rahmenvereinbarungen, beispielsweise Statoil, gehen dem Übereinkommen Nr. 182 voraus und nehmen nur auf das Übereinkommen Nr. 138 Bezug. Inditex nimmt in einer neueren Vereinbarung mit der ITBLAV auf das IAO-Übereinkommen Nr. 138 Bezug und auf die Definitionen gefährlicher Arbeit in der IAO-Empfehlung Nr. 190, legt aber ein Mindestalter von 16 fest und weitet seine Vereinbarung auf externe Hersteller, Zulieferer und deren Unterauftragnehmer aus. Die globale Rahmenvereinbarung von Skanska setzt sich für Lehrlingsausbildungsprogramme ein, um die betriebliche Ausbildung von Teilnehmern zu fördern, die das gesetzlich vorgeschriebene Mindestalter erreicht haben, und Brunel trifft eine ähnliche Regelung, mit einem Mindestalter von 16 Jahren. Die Vereinbarung zwischen der Internationalen Vereinigung der privaten Arbeitsvermittler CIETT und UNI spiegelt ebenfalls ein Engagement für menschenwürdige Arbeit für Jugendliche wider – ein Kooperationsbereich in der weltweiten Bewegung gegen Kinderarbeit, der weiter erkundet werden könnte.

155. Die globale Rahmenvereinbarung von Volkswagen berücksichtigt die betreffenden Übereinkommen der IAO und verbietet zwar Kinderarbeit, stellt aber fest, dass das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung im Einklang mit den staatlichen Vorschriften eingehalten wird. Daimler

verpflichtet sich zur Unterstützung der effektiven Abschaffung „ausbeuterischer Kinderarbeit“ (ein früher für die schlimmsten Formen der Kinderarbeit verwendeter Begriff, der aber die Frage des Mindestalters verschleiern kann) und zur Vermeidung von nachteiligen Auswirkungen auf die Entwicklung und die Gesundheit und Sicherheit von Kindern, nimmt aber nicht auf das Mindestalter Bezug. In der Vereinbarung von Carrefour wird festgestellt, dass das Unternehmen Kinderarbeit verurteilt hat, um Sklaverei und Zwangsarbeit zu verhindern, und es beabsichtigt sicherzustellen, dass die von der IAO festgelegten Grundsätze von seinen Zulieferern eingehalten werden.

Allianz mit der Weltgenossenschaftsbewegung

156. Eine wichtige Initiative ist die Partnerschaft der IAO mit dem Internationalen Genossenschaftsbund. Der gemeinsame Bericht „Cooperating out of Child Labour“, der im Jahr 2009 veröffentlicht wurde, war ein erster Schritt, um genossenschaftlichen Unternehmen und der Genossenschaftsbewegung als Ganzes dabei zu helfen, in der weltweiten Bewegung gegen Kinderarbeit eine aktivere Rolle zu übernehmen³⁴. Der Bericht beschäftigt sich mit der Frage, wie Genossenschaften wirksam zur Beseitigung der Kinderarbeit in den Wirtschaftssektoren und Lieferketten, in denen sie tätig sind, sowie in den örtlichen Bereichen und Gemeinschaften, in denen sie ansässig sind, beitragen können. Er verweist mit Nachdruck auf die Notwendigkeit, Kinderarbeit auf der genossenschaftlichen Agenda weiter nach oben zu rücken, um sicherzustellen, dass Kinderarbeit *nicht* als eine der Möglichkeiten zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit angesehen wird.

157. Dieser Aufruf an die Weltgenossenschaftsbewegung, die Reihen im Kampf gegen die Kinderarbeit zu schließen, birgt enormes Potential. Genossenschaften sind mitgliedereigene und mitgliederkontrollierte Organisationen, deren geschäftliche, soziale und kulturelle Tätigkeiten sich an einer Reihe von genossenschaftlichen Werten und Grundsätzen orientieren, die sich ihrer Natur nach für die Bekämpfung der Kinderarbeit eignen. Tatsächlich engagiert sich die genossenschaftliche Bewegung seit 150 Jahren für soziale Verantwortung, indem sie praktische Programme für soziale Gerechtigkeit verfolgt, und sie hat

³⁴ IAA: *Cooperating out of child labour: Harnessing the untapped potential of cooperatives and the cooperative movement to eliminate child labour* (Genf, 2009).

soziale Unternehmensverantwortung praktiziert, lange bevor der Ausdruck geprägt wurde³⁵.

158. Die Genossenschaftsbewegung als einer der größten organisierten Teile der Zivilgesellschaft kann bei der Förderung der Sache der menschenwürdigen Arbeit eine entscheidende Rolle spielen. Hauptzweck aller Genossenschaften ist nicht die Gewinnerzielung, sondern die Erfüllung der Bedürfnisse ihrer Mitglieder. Ein Teil der von genossenschaftlichen Unternehmen erwirtschafteten Überschüsse kann für soziale Zwecke verwendet werden, wie Bildung und Gleichstellung der Geschlechter. Mit diesen und einer Reihe anderer Tätigkeiten helfen sie den Menschen in mehr als 100 Ländern, ihre Lebensbedingungen und ihre Gemeinwesen zu verbessern. Weltweit sind mindestens 800 Millionen Menschen Mitglieder von Genossenschaften.

159. Der Genossenschaftssektor ist groß und vielfältig. Die Größe von Genossenschaften reicht von sehr kleinen bis zu sehr großen Unternehmen. In Brasilien sind sie für 40 Prozent der landwirtschaftlichen Produktion verantwortlich, während in der Schweiz zwei Verbrauchergenossenschaften einen großen Anteil am Lebensmitteleinzelhandel haben. Darüber hinaus sind viele von ihnen Unternehmen, die in Wirtschaftssektoren tätig sind, in denen Kinderarbeit anzutreffen ist, oder die Produkte aus Sektoren, in denen es Kinderarbeit gibt, kaufen und vermarkten. Die Beseitigung der Kinderarbeit aus Lieferketten ist daher für Genossenschaften wirtschaftlich sehr sinnvoll und entspricht außerdem ihren Werten und Grundsätzen der sozialen Verantwortung.

Gewalt gegen Kinder: Die Studie der Vereinten Nationen

160. Die Studie der Vereinten Nationen über Gewalt gegen Kinder, mit einem vom IAA erstellten Kapitel über Kinderarbeit, wurde Ende 2006 vorgestellt³⁶. Die Ausarbeitung des Berichts war aufschlussreich für die Bemühungen um die Beseitigung der Kinderarbeit, waren doch Regierungen, Organisationen der Vereinten Nationen, internationale nichtstaatliche Organisationen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Forschungseinrichtungen und die Kinder selbst daran beteiligt. Diese umfangreiche Zusammenarbeit weckte Erwartungen einer nachhaltigen Befolgung der Empfehlungen des Berichts, und der Prozess bietet der weltweiten Bewegung eine wichtige Plattform,

um insbesondere mit zivilgesellschaftlichen Partnern in Bezug auf Gewalt gegen Kinder am Arbeitsplatz zusammenzuarbeiten. Das IPEC hat die Folgemaßnahmen weiterhin unterstützt. So haben neuere Untersuchungen der Initiative Verständnis der Arbeit von Kindern (UCW) (2008) in Kolumbien, El Salvador, Kambodscha und Ecuador ergeben, dass Missbrauch von Kindern in der Arbeitsstätte weit verbreitet ist und dass die Landwirtschaft und das verarbeitende Gewerbe zwei Sektoren sind, in denen dies gang und gäbe ist³⁷. Im März 2009 unterstützte die IAO eine internationale Konferenz über Gewalt gegen Kinder, insbesondere Mädchen, die von der Regierung der Niederlande in Zusammenarbeit mit UNICEF veranstaltet wurde. Am 1. Mai 2009 ernannte der Generalsekretär der Vereinten Nationen einen Sonderbeauftragten für Gewalt gegen Kinder als Folgemaßnahme zum Bericht von 2006, mit dem die IAO zusammenarbeiten wird.

Bildung für Alle:

Der Zusammenhang mit der Kinderarbeit

161. Die IAO ist seit langem in der Welt der Bildung und Berufsausbildung engagiert und spielt eine bedeutende Rolle bei der Verwirklichung einer unentgeltlichen, obligatorischen und universellen Bildung, die sie seit vielen Jahren, insbesondere über ihre Normen, als eine wesentliche Maßnahme im Kampf gegen die Kinderarbeit ansieht. Bildung für Alle und die Beseitigung der Kinderarbeit werden zunehmend als miteinander verknüpfte Herausforderungen betrachtet. Diese Beziehung muss jetzt in vielerlei Hinsicht gestärkt werden.

162. Seit 1992 hat das IPEC erhebliche Felderfahrung mit dem Einsatz von Bildung und Berufsausbildung zur Bekämpfung der Kinderarbeit über sowohl formelle als auch informelle Kanäle erworben. Diese neueren Erfahrungen haben ihren Niederschlag in einem im Jahr 2009 erstellten Resource Kit gefunden, der Werkzeuge und Orientierungshilfe für Entscheidungsträger und Praktiker bietet³⁸. Der Resource Kit liefert einen spezifischen Beitrag der IAO zu der Aufgabe einer besseren Verknüpfung des Kampfes gegen Kinderarbeit mit den globalen Bemühungen um die Gewährleistung des Rechts auf Bildung.

³⁵ Ebd., S. 23.

³⁶ P.S. Pineriro: *World report on violence against children* (Genf, Vereinte Nationen, 2006).

³⁷ F. Blanco et al.: *Violence against children: Preliminary evidence from Colombia, El Salvador, Cambodia and Ecuador* (Rom, UCW, Nov. 2008).

³⁸ IPEC: *Combating child labour through education: A resource kit for policy-makers and practitioners* (Genf, IAA, 2009).

163. Außerdem teilt sich die IAO mit der UNESCO das Mandat, die Stellung und Bedingungen der Lehrer³⁹ als Berufsgruppe zu fördern, denen im Hinblick auf die Sicherstellung qualitativ guter Bildungsergebnisse zentrale Bedeutung zukommt. Hier hat der Gemeinsame IAA/UNESCO-Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Empfehlungen betreffend die Stellung der Lehrer (CEART) Politiken entwickelt und Leitlinien erarbeitet in Bereichen, die für Kinderarbeit von Belang sind. Von der IAO in den letzten Jahren durchgeführte Studien über Trends im Einsatz von Vertragslehrern und Fragen des Angebots an Lehrern in Bezug auf die universelle Primarbildung haben bedeutende Auswirkungen auf das Kinderarbeitsproblem und flossen in den globalen Überwachungsbericht der EFA-Initiative ein⁴⁰.

164. Die IAO beeinflusst weiterhin die Bewegung Bildung für Alle, die 1990 begann und zu deren Zielen die Verwirklichung der universellen Grundschulbildung bis 2015 gehört. Die IAO war am Entstehen einer der neuesten Partnerschaften zur Unterstützung von EFA maßgeblich beteiligt. Auf der fünften Tagung auf hoher Ebene im November 2005 in Beijing wurde die Schaffung einer globalen Partnerschaft, der Globalen Arbeitsgruppe für Kinderarbeit und Bildung für Alle (GTF), gebilligt und beschlossen. Die Kernmitglieder der Partnerschaft sind die IAO, die UNESCO, UNICEF, das UNDP, die Weltbank, die Bildungsinternationale und der Globale Marsch gegen Kinderarbeit. Zwei Geberländer und Entwicklungsländer mit besonderem Interesse an Bemühungen um eine bessere Verknüpfung dieser beiden globalen Anliegen beteiligen sich ebenfalls an der Partnerschaft. Die IAO stellt das Sekretariat für die Partnerschaft.

165. Die Hauptstrategie zu einer besseren Verknüpfung dieser beiden globalen Kampagnen hat in den letzten Jahren begonnen, greifbare Früchte zu tragen. Ein wichtiger Fortschrittsindikator ist das wachsende Ausmaß, in dem die jährlichen Weltberichte der UNESCO Kinderarbeit zunehmend als ein Haupthindernis für die Verwirklichung der universellen Grundschulbildung ermittelt haben. Dies war besonders der Fall in den Berichten für 2009 und 2010 – wobei sich letzterer mit den Ausgegrenzten beschäftigte, zu dem die IAO wunschgemäß ein Arbeitspapier beisteuerte.

Das Papier des IPEC stellte insbesondere die missliche Lage von indigenen Völkern, HIV/Aids-Waisen und konfliktbetroffenen Kindern heraus⁴¹. Kinderarbeit ist ein Symptom der gesellschaftlichen Ausgrenzung, trägt aber auch dazu bei. Das Papier schloss mit Anregungen, wie Kinderarbeit auf allen Ebenen im Rahmen der Bildungsplanung und -programmierung angegangen werden könnte. Außerdem trug der Schwerpunkt des Welttags im Jahr 2008 und 2009 dazu bei, die Aufmerksamkeit darauf zu lenken, dass Bildung für Alle unter dem Blickwinkel der Kinderarbeit und der Erziehung von Mädchen gesehen werden muss.

166. Eine bedeutende neue Entwicklung im Bildungsbereich war der Start des globalen Projekts „Bekämpfung der Kinderarbeit durch Bildung“ im März 2008, das von der Europäischen Kommission unterstützt wird und das bis 2012 technische Zusammenarbeit in elf afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern (Angola, Fidschi, Guyana, Jamaika, Kenia, Madagaskar, Mali, Papua-Neuguinea, Sambia, Sierra Leone und Sudan) leistet. Das Projekt zielt darauf ab, zur Verringerung der Armut in den am wenigsten entwickelten Ländern beizutragen, indem den am meisten benachteiligten Teilen der Gesellschaft gleichberechtigter Zugang zu Grundbildung und Berufsausbildung verschafft wird. Das Projekt ist ein starkes Mittel zur Unterstützung von Wissensnetzwerken über Kinderarbeit und Bildung durch verbesserte Anwaltschaft und die Verbreitung von vorbildlichen Praktiken sowie zum Aufbau von institutioneller Kapazität zur Formulierung und Umsetzung von Strategien. Das IPEC bemüht sich um die Ausweitung des Projekts auf andere Länder.

167. Es gibt etliche spezifische Politikbereiche auf dem Gebiet der Kinderarbeit und der Bildung, wo der Beitrag der IAO erhebliche Auswirkungen haben kann. Erstens hat das IPEC erhebliche Erfahrung mit der Planung von Bildungsmaßnahmen für Kinderarbeiter erworben, die in erster Linie darauf abzielen, ihnen den Übergang in das formelle Bildungssystem zu erleichtern. Die nichtformelle Bildung ist von der EFA-Bewegung zunehmend als ein alternativer Weg anerkannt worden – als eine brauchbare „flexible“ Antwort auf den Ausschluss von Kinderarbeitern und anderen marginalisierten Gruppen aus dem Bildungssystem. Diese Billigung der nichtformellen Bildung als Strategie gegen Kinderarbeit kann jedoch nicht bedingungslos erfolgen. Außer in sehr speziellen Umständen muss die nichtformelle Bildung

³⁹ Siehe IAA und UNESCO: *Recommendation concerning the status of teachers* (Genf und Paris, 1966).

⁴⁰ Siehe: A. Fyfe: *The use of contract teachers in developing countries: Trends and impact* (Genf, IAA, 2007) und A. Fyfe: *Teacher shortages and EFA: Financing and recruitment challenges* (Genf, IAA, erscheint demnächst).

⁴¹ F. Blanco und P. Quinn: *Marginalization and child labour* (Genf, IPEC, 2009).

als ein Mittel, nicht als ein Zweck betrachtet werden. Im letzten Bericht wurde insbesondere auf die Rolle der nichtformellen Bildung im Kampf gegen Kinderarbeit aufmerksam gemacht und darauf hingewiesen, dass sie unbeabsichtigte Folgen für das formelle Bildungssystem haben kann und ihr Ziel, als Übergangsmechanismus für arbeitende Kinder zu fungieren, verfehlen kann, d.h. dass sie zu einer zweitbesten Option statt zu einer „zweiten Chance“ wird. Das IPEC, das die nichtformelle Bildung maßgeblich unterstützt, gab 2007 ein Arbeitspapier in Auftrag, um diese Frage weiter zu erforschen und zu einem ausgewogenen Bild beizutragen⁴².

168. Zweitens trug die IAO weiterhin zu den globalen Debatten über Reaktionen des Bildungswesens auf das Kinderarbeitsproblem und insbesondere die wichtige Rolle bei, die der Verbesserung der Stellung und der Bedingungen der Lehrer und der Berufsausbildung zukommt. Diese Bemühungen sind durch Partnerschaften mit der Bildungsinternationale, insbesondere durch die Globale Kampagne für Bildung und den Welttag, erleichtert worden. Die IAO hat sich weiterhin für ein ausreichendes Angebot an Lehrern eingesetzt, um insbesondere den Erfordernissen der universellen Grundschulbildung gerecht zu werden, und nachdrücklich den schrittweisen Abbau von Vertragslehrern gefordert, die dieses Ziel auf lange Sicht möglicherweise untergraben. Diese Themen werden in Teil III dieses Berichts ausführlicher behandelt.

Neue internationale Partnerschaften

169. Dem Beispiel in der Bildung folgend, sind weitere bedeutende Partnerschaften mit wesentlichen Ergebnissen hinsichtlich der Beeinflussung internationaler Politikagenden zur Einbeziehung von Kinderarbeitsbelangen geschmiedet worden. Dies ist durch Schlüsselprodukte für Entscheidungsträger und Praktiker unterstützt worden. Diese Wissensprodukte sind außerdem ein Beweis für die einzigartige Rolle, die der IAO bei der Bekämpfung der Kinderarbeit zufällt.

170. Mit der Unterzeichnung einer Absichtserklärung zwischen der IAO und den internationalen landwirtschaftlichen Organisationen wurde eine neue Partnerschaft in der Landwirtschaft auf den Weg gebracht, die den Schwerpunkt des Welttags im Jahr 2007 bildete⁴³. Im Oktober 2007 wurden

gemeinsame Ausbildungslehrgänge veranstaltet, und die Partnerschaft wurde auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2008 gebilligt. Eine ähnliche Partnerschaft wurde im Jahr 2007 zum Problem des Menschenhandels geschaffen mit der Bezeichnung Globale Initiative zur Bekämpfung des Menschenhandels (UN.GIFT)⁴⁴, in der die IAO durch das IPEC und das Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit (SAP/FL) vertreten ist. Die Initiative veranstaltete im Februar 2008 in Wien ein globales Forum, und ihr gehören eine Reihe von Expertengruppen und regionalen Initiativen an. Eine dieser Expertengruppen beschäftigt sich speziell mit dem Kinderhandel und hat, angeführt von der IAO und von UNICEF, ein umfassendes Ausbildungspaket zur Bekämpfung des Handels mit Kindern entwickelt⁴⁵. Diese Initiative stützt sich auf bestehende Ressourcen, darunter der IPEC-Resource Kit und die aus etlichen Feldprojekten gezogenen Lehren⁴⁶. Der dritte Weltkongress gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen, der Ende 2008 in Brasilien stattfand, bekräftigte den Zusammenhang mit dem für 2016 gesteckten Ziel. Es wurde auch ein neues Kompendium mit Untersuchungen und Werkzeugen zur Bekämpfung der kommerziellen sexuellen Ausbeutung von Kindern in Lateinamerika zwischen 1996 und 2008 erstellt⁴⁷.

171. Die IAO macht ihre Präsenz auch in internationalen Partnerschaften spürbar, die als globale Antwort auf Kinder, die mit Streitkräften und bewaffneten Gruppen verbunden sind, geschmie-

lungsfonds (IFAD); das Internationale Food Policy Research Institute (IFPRI) der Beratenden Gruppe für die internationale Landwirtschaftliche Forschung (CGIAR); den Internationalen Verband Landwirtschaftlicher Erzeuger (IFAD); die Internationale Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Kaffee- und Genussmittelarbeiter-Gewerkschaften (IUL).

⁴⁴ Zu den Partner von UN.GIFT gehören die IAO, die Internationale Organisation für Migration, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die Vereinigten Arabischen Emirate, UNICEF, UNODC und das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte.

⁴⁵ IAA, UNICEF, UN.GIFT: *Training manual to fight trafficking in children for labour, sexual and other forms of exploitation* (Genf, 2009).

⁴⁶ IAA: *Combating trafficking in children for labour exploitation: A resource kit for policy-makers and practitioners* (Genf, 2008). Siehe auch: IPEC: *Meeting the challenge: Proven practices for human trafficking prevention in the Greater Mekong Subregion* (Bangkok, IAA, 2008).

⁴⁷ IPEC: *Publications and audiovisual resources guide for sharing information on strategies for the prevention and elimination of commercial sexual exploitation of children and adolescents: Latin America 1996-2008* (San Jose, IAO, 2008). Liegt auf Spanisch vor.

⁴² A. Fyfe: *Non-formal education and child labour: A caution* (Genf, IPEC, nicht veröffentlichtes Papier, 2008).

⁴³ Die Partnerschaft umfasst die Internationale Arbeitsorganisation; die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO); den Internationalen Agrarentwick-

det worden sind. Das IPEC hat eine Vielfalt von internationalen Netzwerken zur Förderung der Verstärkung der wirtschaftlichen Komponenten der Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung (DDR) für Kinder genutzt. Über die interinstitutionelle Arbeitsgruppe der VN für DDR hat die IAO seit 2005 zur Entwicklung einer gemeinsamen Politik beigetragen. Im Rahmen dieser Partnerschaft hat die IAO die Führungsrolle für die Entwicklung von Politikleitlinien zu Jugendlichen übernommen⁴⁸. Während des Jahres 2008 hat das IPEC zusammen mit dem Turiner Zentrum der IAO mit der Durchführung eines Projekts „Kinder aus bewaffneten Konflikten befreien“ begonnen, in dessen Rahmen weitere operative Leitlinien und Ausbildungswerkzeuge zur wirtschaftlichen Wiedereingliederung entwickelt werden.

172. Eine Partnerschaft für globale Aktionen gegen Kinderarbeit im Kleinbergbau, die am Welttag 2005 auf den Weg gebracht wurde, rief erneut zu Aktionen gegen die missliche Lage von Mädchen und zur Verstärkung der Verantwortung des Industriezweigs für die Beendigung einer der schlimmsten Formen der Kinderarbeit auf⁴⁹. Die internationale Föderation der Chemie-, Energie-, Bergbau- und Fabrikarbeitergewerkschaften (ICEM) und die Organisation der Bergbauarbeitgeber, der Internationale Rat für Bergbau und Metall (ICMM), unterzeichneten im Jahr 2005 eine Vereinbarung, in der die Beendigung der Kinderarbeit in allen Bergbau- und Steinbruchtätigkeiten gefordert wird.

Internationale Partnerschaften im Bereich der Datenerhebung und Forschung

173. Die IAO setzte ihre Beteiligung an dem interinstitutionellen UCW-Programm fort, das zusammen mit UNICEF und der Weltbank im Jahr 2000 als Folgemaßnahme zur Osloer Konferenz über Kinderarbeit auf den Weg gebracht wurde. Das IPEC hat von ICW-Unterstützung sowohl auf nationaler als auch auf globaler Ebene in den Bereichen Datenanalyse, Wirkungsabschätzung, Entwicklung von Politikwerkzeugen und -empfehlungen profitiert. UCW hat auch wesentlich zur Unterstützung nationaler Statistikämter zur Verstärkung ihrer analytischen Fähigkeiten überall in der Welt beigetragen. Eine Evaluierung von

UCW, deren Ergebnisse Ende 2008 veröffentlicht wurden, legte eine Reihe von Optionen für die Zukunft des interinstitutionellen Programms dar⁵⁰.

Welttag gegen Kinderarbeit

174. Der Welttag beginnt mehr und mehr „zu greifen“ und verschafft der weltweiten Bewegung dadurch Unterstützung, dass er weit über die IAO hinaus anerkannt wird. Aktivitäten finden nunmehr in rund 60 Ländern statt. Ein Anzeichen dafür ist, dass mittlerweile zahlreiche Sozialpartner und sowohl nationale als auch internationale NGOs unabhängig von der IAO für den Welttag Pläne schmieden. Im Jahr 2009 beteiligten sich Arbeitgeberverbände in 30 Ländern an den Tätigkeiten aus Anlass des Welttags, und Arbeitnehmerverbände waren in 38 Ländern aktiv. Dies ist ein Aufwärtstrend. Auch andere Organisationen der Vereinten Nationen, insbesondere UNICEF, anerkennen und fördern den Welttag – im Fall von UNICEF in 23 Ländern im Jahr 2009 sowie auf der Startseite seiner Website. Der Welttag ist zu dem „Hauptmedienereignis“ im IAO-Kalender für Kinderarbeit geworden – mit rund 40 Prozent der jährlichen Presseberichterstattung. Der Welttag bietet auch Gelegenheit zur Mobilisierung von jungen Menschen und zur Schaffung von Verbindungen zu den bildenden und darstellenden Künsten, wodurch der Kreis der Partnerschaften zur Unterstützung des IAA-Programms gegen Kinderarbeit erweitert wird⁵¹.

Kinderarbeit und die Vereinten Nationen

175. Eine wichtige Entwicklung war die Annahme einer Resolution durch die Generalversammlung auf der 63. Tagung des Dritten Ausschusses im November 2008, in der der Generalsekretär ersucht wurde, in seinen Bericht über die Rechte des Kindes an die Tagung der Generalversammlung im Jahr 2009 insbesondere auf die internationalen Maßnahmen und die nationalen Fortschritte bei der Bekämpfung der Kinderarbeit und bei der Erreichung des Ziels der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2016 einzugehen. Der Bericht wurde im Juli 2009 vorgelegt und im Dritten Ausschuss erörtert.

⁴⁸ Interinstitutionelle Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen zu DDR: *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards, module on Youth* (New York, United Nations, 2006).

⁴⁹ IPEC: *Minors out of mining! Partnership for global action against child labour in small-scale mining* (Genf, IAA, 2006).

⁵⁰ Breuer et al.: *Evaluation of the understanding children's work (UCW) project* (Berlin, Global Public Policy Institute, 2008).

⁵¹ Siehe Website: www.ilo.org/ChildLabourWorldDay.

Reformprozesse der Vereinten Nationen

176. Seit dem letzten Bericht haben sich aufgrund der Reform der Vereinten Nationen bedeutende Möglichkeiten zur Förderung der Kinderarbeit als Teil der Agenda für menschenwürdige Arbeit aufgetan. Die weltweite Bewegung hängt entscheidend von der Fähigkeit ab, die volle Kraft der *Einheit in der Aktion* der Vereinten Nationen zu entfalten. Ende 2006 sah die Neubelebung des Reformprozesses der Vereinten Nationen um die Zielsetzung einer gemeinsamen Strategie zur Verfolgung eines Bündels von Zielen im Einklang mit dem Grundsatz der nationalen Eigenverantwortung⁵². Mit diesen Vorschlägen für größere Veränderungen in der Vorgehensweise der Vereinten Nationen sollte zum Teil die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MEZ) erleichtert werden. Diese Veränderungen laufen auf „viermal ein“ auf Landesebene hinaus: ein Führer, ein Programm, ein Haushalt und ein Büro. Dieser neue Ansatz ist zunächst in acht Ländern ausprobiert und dann im Jahr 2009 auf 20 erweitert worden und soll bis 2010 auf 40 und bis 2012 auf alle übrigen Länder ausgedehnt werden.

177. Der Verwaltungsrat des IAA billigte im März 2007 die Beteiligung der IAO am Reformprozess der Vereinten Nationen. Seitdem hat die IAO die durch den Reformprozess gebotenen Möglichkeiten dynamisch genutzt zur Förderung der Agenda für menschenwürdige Arbeit, einschließlich der Beseitigung der Kinderarbeit, innerhalb der sich herausbildenden Strukturen und Prozesse der sogenannten „Einheit in der Aktion“. Die IAO wurde gebeten, eine Vorreiterrolle zu übernehmen mit der Entwicklung eines „Toolkit for Mainstreaming Employment and Decent Work“, der im April 2007 in Angriff genommen wurde und einen Abschnitt über Kinderarbeit enthält. Der Toolkit ist ein wichtiges Mittel für dieses „Mainstreaming“ der Agenda für menschenwürdige Arbeit unter den Organisationen der Vereinten Nationen. Er wurde für eine Anwendung auf Landesebene im Jahr 2008 angepasst und bietet ein Objekt, durch das die Regierungen ihre Bemühungen um die Einbeziehung der Beseitigung der Kinderarbeit in ihren allgemeinen nationalen Entwicklungsrahmen beurteilen können⁵³.

178. Die Einbindung der Sozialpartner in den Pilot-Ländern bietet bisher ein gemischtes Bild.

Die Chancen und einige der Schwierigkeiten des Reformprozesses der Vereinten Nationen im Zusammenhang mit der Kinderarbeit werden in Teil III des Berichts untersucht.

Globale Konferenz über Kinderarbeit 2010

179. Ein Zeichen für das gesteigerte Interesse an der Problematik der Kinderarbeit in den neunziger Jahren waren die beiden internationalen Konferenzen, die 1997 stattfanden. Im Gesamtbericht von 2006 wurde ausdrücklich die Durchführung einer großen Überprüfungskonferenz im Anschluss an die Konferenzen in Amsterdam und Oslo im Jahr 1997 und die Konferenz in Den Haag im Jahr 2002 gefordert. Diesem Wunsch entsprechend kündigte die Regierung der Niederlande auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2009 an, dass sie eine globale Tagung veranstalten würde, die im Mai 2010 stattfinden soll. Die Konferenz wird in Zusammenarbeit mit der IAO durchgeführt. Hauptziel der Konferenz ist es, die weltweite Bewegung zur Verwirklichung der universellen Ratifikation der IAO-Übereinkommen Nr. 138 und 182 zu stärken und die Bemühungen um das Erreichen des für 2016 gesteckten Ziels voranzutreiben. Im Mittelpunkt der Konferenzdiskussionen werden fünf Schlüsselthemen stehen: politisches Bewusstsein und Engagement; Finanzierungsbedarf; Politikintegration; dreigliedrige Aktionen; und Fokus auf Afrika. Darüber hinaus wird die Konferenz eine Plattform für „Sachwalter“-Länder, Sozialpartner u.a. bieten, um vorbildliche Praktiken bei der Bekämpfung der Kinderarbeit herauszustellen und zu erörtern. Die Konferenz wird einen *Fahrplan* für Mittel und Wege zur Realisierung des für 2016 angepeilten Ziels in Erwägung ziehen.

Antwort auf die globale Wirtschaftskrise und Beschäftigungskrise

180. Die globale Wirtschaftskrise bedeutet, dass die Welt mit der Aussicht auf eine anhaltende Zunahme der Arbeitslosigkeit sowie wachsende Armut und Ungleichheit konfrontiert ist. Am meisten werden davon die Kinder der armen und verletzlichen Familien der Welt betroffen sein. Zunehmende Arbeitslosigkeit und Armut droht die Bildung, Gesundheit und das Wohl der Kinder zu gefährden. Dies könnte dazu führen, dass einige der in letzter Zeit erzielten globalen Fortschritte bei der Verringerung der Kinderarbeit und der Verbesserung des Zugangs von Kindern zu Schulbildung gestoppt oder sogar rückgängig gemacht werden. In ihrer Antwort auf die Krise stellte die

⁵² Siehe Vereinte Nationen: *Delivering as One: Report of the Secretary-General's High-Level Panel* (New York, Vereinte Nationen, 9. Nov. 2006).

⁵³ IAA: *Toolkit for mainstreaming employment and decent work: Country level application* (Genf, 2008).

IAO insbesondere die folgenden Besorgnisse in den Vordergrund:

- Ein geringerer Lebensstandard könnte viele arme Haushalte dazu zwingen, ihre Kinder arbeiten zu lassen oder die Kinder aus der Schule zu nehmen, weil sie sich die Schulgebühren nicht mehr leisten können.
- Kürzungen der nationalen Bildungsetats könnten beträchtliche Auswirkungen auf den Zugang zur Bildung und die Qualität der Bildung haben.
- Rückläufige Überweisungen könnten negative Auswirkungen auf die Kinder in vielen Gemeinwesen haben, insbesondere dort, wo Familien zur Unterstützung der Schulbildung ihrer Kinder auf Überweisungen angewiesen sind.
- Rückläufige Hilfsströme könnten Probleme in Ländern schaffen, die auf eine solche Unterstützung angewiesen sind, wobei Afrika südlich der Sahara besonders gefährdet ist⁵⁴.

181. Im Juni 2009 einigten sich die Regierungen und die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberdelegierten auf der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) in Genf auf einen Globalen Beschäftigungspakt⁵⁵. Der Pakt legte Strategien für eine Erholung von der derzeitigen Wirtschafts- und Beschäftigungskrise dar, indem eine nachhaltige Verbesserung der Lebensgrundlagen in den Vordergrund aller Krisenreaktionen gestellt wurde. Er rief dazu auf, die Schaffung von Arbeitsplätzen zu unterstützen und Menschen in Arbeit zu bringen, in Sozialschutzsysteme zu investieren, die Achtung der internationalen Arbeitsnormen zu stärken und den sozialen Dialog zu fördern.

182. Im August 2009 gab das IPEC eine spezielle Informationsmitteilung heraus, in der die Bedeutung des Beschäftigungspakts unterstrichen und dargelegt wurde, wie er zum Kampf gegen die Kinderarbeit beitragen könnte. Der Pakt stellt die Notwendigkeit in den Vordergrund, der Krise durch Förderung einer fairen Globalisierung zu begegnen und weiterhin die Millenniums-Entwicklungsziele zu verfolgen. Er fordert ferner nachhaltige Sozialschutzsysteme zur Unterstützung der Schwächsten und verweist auf die Notwendigkeit anhaltender Wachsamkeit, um die Beseitigung und Verhütung der Kinderarbeit zu erreichen. Besonders relevant ist auch das Gewicht, das der Pakt auf die Bedeutung der Stär-

kung von gleichen Zugangsmöglichkeiten und Chancen für Qualifikationsentwicklung, qualitativ gute Ausbildung und Bildung als Vorbereitung auf die Erholung legt, da diese Maßnahmen der Tendenz, Kinderarbeit einzusetzen, entgegenwirken.

183. Verringerungen der Hilfsströme als Folge der Krise könnten negative Auswirkungen auf die Kinderarbeit und die allgemeineren Entwicklungsanliegen haben. Afrika südlich der Sahara ist am meisten gefährdet. In der Region sind große Schwankungen zu verzeichnen, aber in etlichen Ländern beträgt die öffentliche Entwicklungshilfe in Prozent des BIP zwischen 10 bis 30 Prozent. Der Beschäftigungspakt geht auch auf diese Sorge ein und unterstreicht die Notwendigkeit, höhere Hilfszusagen einzuhalten. Er fordert die internationale Gemeinschaft eindringlich auf, Entwicklungshilfe zu leisten, einschließlich Haushaltsunterstützung, um auf nationaler Grundlage einen grundlegenden Sockel des sozialen Schutzes aufzubauen.

184. Seit seiner Annahme hat der Globale Beschäftigungspakt breite internationale Unterstützung gefunden, und er wird weiterhin einen wichtigen Rahmen für die Bemühungen um die Abschwächung der Auswirkungen der Krise auf die Kinderarbeit bilden.

185. Die IAO legte auf der G20-Tagung im September 2009 einen Bericht über Maßnahmen vor, die Länder zur Bewältigung der Krise getroffen haben. Darin wurde festgestellt, dass zusätzlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarbeit und des Kinderhandels nicht genügend Beachtung geschenkt worden sei. Er berichtete aber auch über die in vielen Ländern getroffenen Maßnahmen zur Sicherung der Beschäftigung und zur Ausweitung des Sozialschutzes, Maßnahmen, die voraussichtlich positive Auswirkungen auf die Verhütung der Kinderarbeit haben werden.

Weitere Einbeziehung der Kinderarbeit in die Prioritäten der IAO

186. Die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) werden in den kommenden Jahren das Hauptmittel der IAO für die Programmierung im Bereich der Kinderarbeit sein. Kinderarbeit ist ein wichtiger Indikator für Defizite im Bereich der menschenwürdigen Arbeit und daher ein wichtiger Einstiegspunkt für DWCPs.

187. Es wurde eine Überprüfung des Ausmaßes durchgeführt, in dem die 40 derzeitigen DWCPs Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung effektiv als Prioritäten im Rahmen eines Lebenszyklusansatzes integrieren. Diese Überprüfung untersuchte insbesondere, inwieweit Kinderarbeit als vorrangiges Ergebnis einbezogen war, wobei berücksich-

⁵⁴ UNESCO: *Investing out of the crisis through action in education*, Background Paper on UNESCO's work on assessing the impact of the financial crisis (Paris, UNESCO, 2009).

⁵⁵ IAA: *Erholung von der Krise: Ein Globaler Beschäftigungspakt* (Genf, 2009).

tigt wurde, dass die meisten DWCPs noch fertiggestellt und durchgeführt werden müssen. Dies ist überwiegend der Fall. Es gibt jedoch auch Fälle, in denen Kinderarbeit bedauerlicherweise unberücksichtigt geblieben ist.

188. Der DWCP für Kenia ist ein gutes Beispiel für die Integration der Beseitigung der Kinderarbeit mit der Förderung der Jugendbeschäftigung als vorrangige Bereiche. Diese werden strategisch als Teil der nationalen Agenda für Entwicklung und Armutsverringerung angesehen. Die Sozialpartner, wie die Zentrale Organisation der Gewerkschaften, die Vereinigung der kenianischen Arbeitgeber, die Kenianische Plantagen- und Agrararbeitergewerkschaft und die Kenianische Gewerkschaft der Zuckerplantagenarbeiter, sind für die Gestaltung von spezifischen Maßnahmen wie einkommenschaffende Programme und die Schaffung von breiteren Allianzen zur Durchsetzung von Veränderungen von entscheidender Bedeutung. Regionale Partner wie Tansania und Uganda haben in ihren DWCPs die Rolle der Bildung und Ausbildung in den Maßnahmen gegen Kinderarbeit als Teil einer fristgebundenen Strategie herausgestellt. Kambodscha hat zahlenmäßige Ziele für die Verringerung der Zahl arbeitender Kinder von 16,5 Prozent im Jahr 1999 auf 8 Prozent im Jahr 2015 festgesetzt. Auch Indonesien hat zahlenmäßige Ziele für die Beseitigung der Kinderarbeit als Teil seines DWCP festgesetzt, aufbauend auf der 25-prozentigen Verringerung der schlimmsten Formen, über die 2008 berichtet wurde.

189. Auch hier fällt den Sozialpartnern eine wichtige Rolle zu. Wie nachstehend dargelegt, hat das IPEC sich weiterhin mit der Schnittstelle Kinderarbeit/Jugendbeschäftigung beschäftigt und die Zusammenhänge zwischen Kinderarbeit und Sozialschutz erforscht, aufgrund ihrer zunehmenden Bedeutung für die Bewältigung der globalen Wirtschaftskrise und die Reformprozesse der Vereinten Nationen. Der Beitrag des IPEC zu der Kampagne „Die Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück der menschenwürdigen Arbeit“ lieferte ebenfalls wichtige Unterstützung für IAO-weite Entwicklungen.

Zusammenhänge zwischen Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung

190. Mit Unterstützung der Regierung Schwedens konnte das IPEC von April 2006 bis September 2008 wesentliche Arbeiten im Rahmen des Projekts „Zusammenhänge zwischen Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung“ durchführen. Erstens betonte eine politikorientierte Komponente die Lernaspekte der Politikarbeit, mit dem Ziel, Daten

zu gewinnen als Orientierungshilfe für die Politik im Bereich der Jugendbeschäftigung. Ein spezifischer Aspekt war diesbezüglich die Anpassung und Durchführung von Erhebungen über den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben. Zweitens konzentrierte sich eine stärker aktionsorientierte Komponente auf praktische Mittel und Wege zur Verringerung der Arbeitsgefahren für 14- bis 17-Jährige und zur Förderung von sicherer und legaler Arbeit. Eine weitere aktionsorientierte Komponente schließlich konzentrierte sich auf die Entwicklung der Berufsberatung für Jugendliche und ehemalige Kinderarbeiter, die es ihnen ermöglichen würde, neue Arbeitsmöglichkeiten zu ermitteln, zu bewerten und sich darauf vorzubereiten.

191. Zu den Errungenschaften gehörten Forschungsstudien über Gefahren in Lieferketten in Pakistan und Indonesien. Es wurde ein Werkzeug entwickelt für die Unterweisung von Arbeitgebern in Kleinbetrieben und informellen Umfeldern in Berufsgefahren, mit denen junge Menschen konfrontiert sind. Eine globale Arbeitstagung, die arbeitsmedizinische Forscher mit Projektmanagern zusammenführte, fand in Pune, Indien, statt, um Lehren zu ziehen und eine künftige Agenda in diesem Bereich auszuarbeiten. Es ist eine webbasierte „praxisbezogene Gemeinschaft“ für sichere Arbeit für Jugendliche eingerichtet worden. Es sind Beiträge zu angesehenen Konferenzen und Zeitschriften geleistet worden, um die Botschaft zu verbreiten. So bot der Internationale Kongress für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit im März 2009 in Kapstadt Gelegenheit, die Kinderarbeit auf die Gesundheitsagenda zu setzen und Unterstützung für eine Kinderarbeitsgruppe zu erhalten. Die Erstellung einer „globalen Krankheitslast“-Schätzung für Kinderarbeit würde ein anwaltschaftliches Instrument liefern. Die Projektevaluierung im Juni 2008 erkannte die innovative Natur dieser Bemühungen an⁵⁶. Anschließend haben die zuständigen Fachabteilungen des IAA sich um die Schaffung eines stärkeren Konsenses darüber bemüht, welche Ansätze verwendet werden können und sollten, um für die Sicherheit junger Arbeitskräfte zu sorgen, insbesondere die Rolle der Arbeitgeber, die die Hauptverantwortung für die Gewährleistung der Sicherheit junger Arbeitnehmer haben.

192. Außerdem hat die asiatisch-pazifische Region „APYouthNet“ auf den Weg gebracht, eine praxisbezogene Gemeinschaft, die darauf abzielt, Jugendexperten im Rahmen des regionalen Wissensnetzwerks für menschenwürdige Arbeit

⁵⁶ IPEC: *Child labour and youth employment linkages (phases I and II)* (Genf, IAA, Juni 2008).

miteinander in Verbindung zu bringen. Das IPEC trug zur Ausarbeitung des Handbuchs „Verbindungen zwischen Kinderarbeits- und Jugendbeschäftigungsprogrammen in Asien und dem Pazifik schaffen“ bei, das im Jahr 2008 in der Region erstellt wurde, um die Arbeiten zu dem Zusammenhang zwischen Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung zu verstärken. Dieses praktische Instrument stützt sich auf vier Säulen, Politik, Wissen, soziale Mobilisierung und technische Zusammenarbeit, als Basis künftiger Entwicklungen bei der Verknüpfung der Beseitigung der Kinderarbeit mit der Förderung menschenwürdiger Jugendbeschäftigung. Das Handbuch schließt mit einer Reihe von Vorschlägen, wie das IPEC und das Jugendbeschäftigungsprogramm in Zukunft im Rahmen der vier Säulen enger zusammenarbeiten können. Die Verbindung zwischen Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung ist außerdem ein wichtiges Thema in den Bemühungen der IAO um die Förderung von menschenwürdiger Arbeit in Indonesien. Das ILO-EAST (Bildung und Berufsausbildung für die Jugendbeschäftigung) ist ein von der Regierung der Niederlande finanziertes Vierjahresprojekt, das sich die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der unternehmerischen Fähigkeiten von jungen Menschen durch Bildungs- und Berufsausbildungsmöglichkeiten und Beiträge zur Beseitigung der Kinderarbeit in sechs Provinzen zum Ziel gesetzt hat. Ferner ist die Kinderarbeit in das seit langem bestehende „WISE“ (Arbeitsverbesserungen in Kleinbetrieben)-Netzwerk integriert worden, um Arbeitgeber dafür zu sensibilisieren, dass junge Arbeitnehmer vor gefährlichen Arbeiten, Bedingungen und Verfahren geschützt werden müssen, selbst wenn sie das gesetzliche Arbeitsalter erreicht haben. Für die afrikanische Regionaltagung im Jahr 2007 schließlich steuerte das IPEC gemeinsam mit dem IAA-Beschäftigungssektor Beiträge über Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung bei, in denen die Zusammenhänge behandelt und integrierte Arbeiten und Ergebnisse aufgezeigt wurden.

Besondere Maßnahmen für Mädchen

193. Rund 54 Prozent der Kinder der Welt, die keine Schule besuchen, sind Mädchen, und bei ihnen ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie nie eine Schule besuchen werden, sehr viel größer als bei Jungen. Einer Schätzung zufolge belaufen sich die globalen Kosten, die dadurch entstehen, dass Mädchen keine Schulbildung erhalten, auf 92 Milliarden US-Dollar pro Jahr, etwas weniger als die gesamte jährliche Entwicklungshilfe der ent-

wickelten Länder⁵⁷. In den Kernübereinkommen der IAO über Kinderarbeit werden die besonderen Risiken hervorgehoben, mit denen Mädchen konfrontiert sind, insbesondere einige der schlimmsten Formen der Kinderarbeit.

194. Seit dem Jahr 2000 investiert das IPEC massiv in die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter durch wesentliche Beiträge zu den VN-weiten Bemühungen durch die Studie über Gewalt von 2007 und die laufende Unterstützung für die Initiative der Vereinten Nationen für Mädchenbildung im Rahmen seiner Partnerschaft zur Unterstützung der EFA-Bewegung. Geschlechterfragen nehmen in allen Ausbildungstätigkeiten des IPEC breiten Raum ein. Es sind eine Reihe von praktischen Werkzeugen und Studien in Auftrag gegeben worden, nicht zuletzt diejenige für den Welttag 2009 über die missliche Lage von Mädchen.

195. Für die allgemeine Aussprache auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2009 wurde das Thema „Die Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück der menschenwürdigen Arbeit“ gewählt. Die Beseitigung der Kinderarbeit wurde in der allgemeinen Aussprache auf der Internationalen Arbeitskonferenz in Absatz 35 der Schlussfolgerungen bekräftigt, wo mit Nachdruck auf die Notwendigkeit verwiesen wurde, geschlechtsspezifische Unterschiede und die besondere Lage von Mädchen in die Aktionspläne gegen Kinderarbeit einzubeziehen⁵⁸. Die Diskussion wurde durch einen Bericht und eine auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2008 auf den Weg gebrachte Kampagne erleichtert⁵⁹. Die Kinderarbeit war Gegenstand der Kampagnematerialien, die die Rolle der Bildung, insbesondere von Mädchen, bei der Schaffung der Grundlagen für menschenwürdige Arbeit herausstellten. Die Veranstaltungen des Welttags 2008 und 2009 unterstützten diesen Fokus⁶⁰.

Das Ziel 2008

196. Gemäß dem Übereinkommen Nr. 182 setzte der Gesamtbericht von 2006 den Mitgliedstaaten das Ziel, bis Ende 2008 *geeignete fristgebundene*

⁵⁷ Plan International: *Paying the price: The economic cost of failing to educate girls* (Woking, Vereinigtes Königreich, 2008).

⁵⁸ IAA: *Schlussfolgerungen über die Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück der menschenwürdigen Arbeit*, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009.

⁵⁹ IAA: *Die Gleichstellung der Geschlechter als zentrales Element menschenwürdiger Arbeit*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009.

⁶⁰ IAA: *Give girls a chance. Tackling child labour, a key to the future* (Genf, 2009).

Maßnahmen als Zwischenetappe auf dem Weg zu dem für 2016 gesteckten Ziel zu konzipieren und einzuleiten. Diese Zielvorgabe wurde breit abgefasst, und es gibt verschiedene Indikatoren und Informationsquellen, die genutzt werden könnten, um zu einer umfassenden Bewertung zu gelangen. Das IPEC hat großen Wert auf die Unterstützung des Prozesses der Entwicklung nationaler Aktionspläne als einem Indikator für dieses Zwischenziel gelegt. Für diesen Bericht wurde eine Überwachung durchgeführt, einschließlich eines den Regierungen vorgelegten Fragebogens, um Aufschluss über die Bemühungen aller Länder zur Entwicklung fristgebundener Maßnahmen im Hinblick auf die Verwirklichung des Ziels von 2016 zu erhalten. Die Fortschritte Region für Region bei der Entwicklung nationaler Aktionspläne wurden auch in Form einer Zeitachse analysiert. Außerdem wurden eine Reihe anderer Quellen, wie Artikel 22, die Erklärung und technische Fortschrittsberichte des IPEC, genutzt, um ein umfassendes Bild der Reaktion auf das Ziel 2008 zu erhalten.

197. Das Bild ist recht komplex, da es eine Reihe sich überschneidender potentieller Indikatoren für „fristgebundene Maßnahmen“ gibt. Dazu gehören auch noch die fristgebundenen Programme, die die nationalen Bemühungen entsprechend dem Übereinkommen Nr. 182 unterstützen sollen. Außerdem umfasst der Prozess wie die DWCPs zwangsläufig eine Reihe von Phasen und braucht Zeit.

198. Die Schlussfolgerung, die ohne weiteres gezogen werden kann, lautet, dass in vielen Fällen das Ziel 2008 nicht konkret erreicht worden ist, wie beispielsweise durch die Konzeption und Durchführung eines nationalen Aktionsplans, dass es jetzt aber auf dem Weg ist, erreicht zu werden. Die umfassendste Reaktion ist bisher in Lateinamerika erfolgt, wo 11 Länder nationale Aktionspläne umgesetzt haben. Eine bedeutende Dimension dieses Prozesses ist die Entwicklung nationaler „Fahrpläne“ und eines subregionalen „Fahrplans“, um Zentralamerika, Panama und die Dominikanische Republik kinderarbeitsfrei zu machen. Diese sollten im Jahr 2009 und Anfang 2010 auf den Weg gebracht werden. In Afrika ist der Prozess in 26 Ländern, oder etwas weniger als der Hälfte, im Gang, und in Asien verfügen 11 Länder entweder über nationale Aktionsprogramme oder nationale fristgebundene Programme.

Fokus auf Afrika

199. Es gibt triftige Gründe, das Schwergewicht auf Afrika zu legen. 65 Millionen Kinder in Afrika südlich der Sahara, oder jedes vierte Kind, sind Kinderarbeiter. Afrika weist den höchsten Anteil

an arbeitenden Kindern auf und ist die Region, in der bei der Verwirklichung der MEZ die geringsten Fortschritte erzielt worden sind, insbesondere was die unentgeltliche, obligatorische und universelle Grundschulbildung angeht, da geschätzt wird, dass jedes dritte Kind keine Schule besucht. Obwohl hier 19 Prozent der Weltbevölkerung im Grundschulalter leben, entfallen auf Afrika südlich der Sahara 47 Prozent der Kinder, die keine Schule besuchen⁶¹. Es ist die Region mit der stärksten Verbreitung von HIV/Aids und der größten Anzahl von HIV/Aids-Waisen. Manche Länder werden auch ständig von Konflikten heimgesucht, was zum Missbrauch und zur Ausbeutung von Millionen von Kindern führt.

2005 als entscheidendes Jahr: Die Kluft zwischen Zusagen und deren Einhaltung

200. Der Gesamtbericht von 2006 wurde im Verlauf des Jahres 2005 ausgearbeitet, als beispiellose internationale Anstrengungen unternommen wurden, um die Welt auf die Misere Afrikas aufmerksam zu machen. 2005 wurde seinerzeit als ein Jahr des Durchbruchs für Afrika angesehen. Der Schwerpunkt dieser Aufmerksamkeit war der G8-Gipfel, der im Juli dieses Jahres in Gleneagles stattfand. In dem Bericht der Kommission für Afrika, der für den Gipfel ausgearbeitet wurde, und im Schlusskommuniqué wurde Kinderarbeit jedoch nicht erwähnt. Dennoch wurde Gleneagles als ein Chancenfenster gesehen, um die Kinderarbeit auf die afrikanische Entwicklungsagenda zu setzen. Was geschah danach?

201. Gleneagles erweckte Erwartungen eines steilen Anstiegs der Hilfe bis 2010, um die MEZ zu erreichen. Aufgrund der 2005 eingegangenen Verpflichtungen wurde erwartet, dass die öffentliche Entwicklungshilfe von 80 Milliarden US-Dollar im Jahr 2004 bis 2010 auf 130 Milliarden US-Dollar steigen würde. Die Hälfte der Aufstockung war für Afrika südlich der Sahara bestimmt. Die Verpflichtungen wurden zu einer Zeit eingegangen, als die Hilfe einen Aufwärtstrend aufwies. Die Geber haben die Erwartungen seitdem jedoch nicht erfüllt. Die Gruppe der ONE-Kampagne, die den jährlichen Fortschritt verfolgt gemessen an der Zusage der G8 im Jahr 2005 in Gleneagles, die Hilfe für Afrika bis Ende 2010 zu verdoppeln, prognostizierte in ihrem Bericht vom Juni 2009,

⁶¹ Fast Track Initiative: *Reaching out to out-of-school children: Putting inclusive education on the fast track* (Washington, März 2009), S. 1.

dass bis Ende dieses Jahres diese Zusage nur zur Hälfte erfüllt werden würde ⁶².

202. Dieses dürftige Ergebnis war besonders ausgeprägt in Bezug auf die Unterstützung für die Grundschulbildung, wo die Hilfszusagen stagnieren. Der Fast Track-Initiative gelingt es nicht, zusätzliche Geberunterstützung für EFA zu mobilisieren. Weltweit bedarf es zur Finanzierung der EFA einer Verdreifachung der Hilfe für die Grundschulbildung ⁶³.

203. Die internationale Hilfe (insbesondere für Afrika) steht im Zentrum einer zunehmend polarisierten Debatte, wie wir in Teil III dieses Berichts sehen werden. Auf jeden Fall macht Hilfe im Bildungswesen und bei der Beseitigung der Kinderarbeit einen großen Unterschied. In Afrika sind dadurch die Bemühungen in Ghana, Kenia, Mosambik und der Vereinigten Republik Tansania zur Abschaffung der Grundschulgebühren gestärkt worden, was zu merklich höheren Einschulungsquoten geführt hat. Im Fall Tansanias hat die Entwicklungshilfe eine Strategie des Bildungssektors gestützt, durch die die Zahl der Kinder, die keine Schule besuchen, zwischen 1999 und 2006 um drei Millionen zurückgegangen ist. In Äthiopien beträgt die Zahl für den gleichen Zeitraum mehr als drei Millionen ⁶⁴.

Maßnahmen der IAO seit 2006

204. In diesem Zusammenhang hat der Verwaltungsrat des IAA mit der Billigung des Globalen Aktionsplans im November 2006 ausdrücklich den auf Afrika südlich der Sahara gelegten Schwerpunkt unterstützt und die Mitgliedstaaten sowie die internationalen Entwicklungspartner aufgefordert, die Anstrengungen der afrikanischen Länder zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen zu unterstützen.

205. Das IPEC hat als Reaktion darauf seine eigene Strategie für die Region verfeinert ⁶⁵. Als Folgemaßnahme war die Hauptstrategie des IPEC zu „Fokus auf Afrika“ darauf gerichtet, afrikanischen Ländern dabei zu helfen, fristgebundene Maßnahmen für die Beseitigung der Kinderarbeit und insbesondere ihrer schlimmsten Formen vorzusehen. Im Jahr 2008 begann das IPEC mit der Erstellung von Landesprofilen unter Verwendung

einer Reihe von Indikatoren, die in eine Gesamtmatrix für rund 30 Länder aufgenommen worden sind. Außerdem haben 28 afrikanische Länder ihre DWCPs ausgearbeitet, und eine Mehrheit von ihnen hat die Kinderarbeit in ihre Prioritäten einbezogen. SIMPOC hat seine Unterstützung für die Statistikämter in Afrika in Bezug auf die Erhebung und Auswertung von Daten zur Kinderarbeit erheblich verstärkt. Infolgedessen sind rund zwei Dutzend Erhebungen über Kinderarbeit durchgeführt worden. Bei der Förderung von fristgebundenen Maßnahmen in Form von nationalen Aktionsplänen (NAPs) sind geringere Fortschritte zu verzeichnen. Ende 2009 waren 26 Länder dabei, NAPs zu entwickeln, oder hatten sie bereits entwickelt, was bedeutet, dass die Mehrheit der Länder den Prozess noch in Gang setzen muss. Die Entwicklung eines IPEC-Aktionsplans für Afrika und Fortschritte bei der Einwerbung von Mitteln zur Unterstützung des Globalen Aktionsplans in Afrika zeigen ebenfalls, inwieweit die Region von einer Schwerpunktverlagerung profitiert hat. Außerdem hat die IAO in ihrem Programm und Haushalt für 2010-11 die Mittel für die Region erheblich aufgestockt.

206. Ein bedeutender Teil der Unterstützung für die Region entfiel auf den Bereich der durch HIV verursachten Kinderarbeit. Die Elfte Afrikanische Regionaltagung der IAO (Addis Abeba, 24. bis 27. April 2007) stellte einen spezifischen Zusammenhang her zwischen der Beseitigung der Kinderarbeit, der Schaffung von Arbeitsplätzen für Jugendliche und der HIV-Prävention. Das IPEC beschäftigt sich seit 2001 mit den Zusammenhängen zwischen HIV/Aids, Kinderarbeit, Bildung und Geschlecht. Nahezu zwei Drittel der mit HIV/Aids lebenden Menschen finden sich in Afrika südlich der Sahara, und man geht davon aus, dass es 12 Millionen Waisen gibt. In manchen Ländern sind bis zu 10 Prozent der HIV/Aids-Waisen Haushaltsvorstände, und viele haben keine andere Wahl, als sich eine Arbeit zu suchen ⁶⁶.

207. Das IPEC hat erhebliche Bemühungen zur Verbesserung der Wissensgrundlagen und zur Bestimmung geeigneter Maßnahmen unternommen. Nach einer Reihe von 12 Studien wurde im Verlauf einer subregionalen dreigliedrigen Arbeitstagung in Lusaka im Jahr 2003 ein Aktionsplan ausgearbeitet, der im darauffolgenden Jahr zum Start eines Pilotprojekts führte. Das IPEC-Projekt „Bekämpfung und Verhütung von

⁶² ONE: *The data report 2009: Monitoring the G8 promise to Africa* (London, Juni 2009).

⁶³ EFA: *Global Monitoring Report 2009, Overcoming inequality: Why governance matters* (OUP, Oxford, 2009).

⁶⁴ Ebd., S. 205.

⁶⁵ Siehe: IPEC: *Child labour in Africa: Priorities for Action*, vorgelegt auf der Dritten Internationalen Politikkonferenz für das afrikanische Kind, 12.-13. Mai, 2008, Addis Abeba.

⁶⁶ A. Amorim und N. Osseiran: „HIV/AIDS and child labour in sub-Saharan Africa“, in H. D. Highman (Hrsg.): *The world of child labor: A historical and regional survey* (Armonk, New York, M.E. Sharpe, 2009), S. 177-184.

durch HIV/Aids verursachter Kinderarbeit in Afrika südlich der Sahara“ hat Interventionsmodelle zur Verhütung und Bekämpfung der Kinderarbeit in Uganda und Sambia entwickelt, indem Jungen und Mädchen geholfen wird, bei denen die Gefahr besteht, dass sie Kinderarbeit aufnehmen, oder die bereits in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit tätig sind. Über die Hilfe für von HIV/Aids betroffene Kinder hinaus hat das Projekt die Einbeziehung von HIV/Aids-Fragen in die Tätigkeit der Sozialpartner und nationale Maßnahmen im Bereich der Kinderarbeit unterstützt. Es sind auch etliche praktische Werkzeuge und Materialien entwickelt worden, darunter ein spezielles SCREAM-Modul⁶⁷, ein Handbuch für Lehrer⁶⁸ sowie ein Handbuch mit sich herauskristallisierenden vorbildlichen Praktiken⁶⁹. Diese Werkzeuge sind verbreitet worden und sollen in Südafrika, der Vereinigten Republik Tansania, Ghana, Madagaskar, Kenia, Senegal, Malawi und Kamerun eingesetzt werden.

208. Trotz dieser Entwicklungen bedarf es weiterer Geberunterstützung sowie des Engagements afrikanischer Führer auf hoher Ebene.

Wissensentwicklung

209. Die Entwicklung und Weitergabe von Wissen ist eine wesentliche Voraussetzung für die Förderung der Politikagenda der IAO auf der Grundlage der Erklärung über Soziale Gerechtigkeit. Die Wissensstrategie der IAO wurde auf der Verwaltungsratstagung im November 2009 überprüft, auf der eine ergebnisbasierte Wissensstrategie für 2010-15 angenommen wurde.

210. In diesem Zusammenhang bietet die Website des IPEC Sichtbarkeit und Zugang zu Wissensprodukten. Die Downloads von Materialien aus der Programmdatenbank des IPEC, die mit der Website verlinkt ist, erreichten im April 2009 eine neue Rekordzahl von 57.450 – verglichen mit 3.500 im Mai 2007 am Vorabend des Starts der Website. Zu weiteren Wissensplattformen, die zur Zeit entwickelt werden, gehören diejenigen, die mit spezialisierten Netzwerken oder praxisbezogenen Gemeinschaften verbunden sind, die von IAA-IPEC inspiriert worden sind, wie diejenigen für Jugend, Gesundheit und Menschenhandel. Diese fördern den Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen Ländern und sind

bedeutende Beiträge zu der Gestalt annehmenden Wissensstrategie der IAO. Die Entwicklung und Dokumentierung von Modellinterventionen, einschließlich der Bestimmung und Weitergabe vorbildlicher Praktiken, ist fester Bestandteil von IPEC-Projekten. Hinzu kommen die Ergebnisse von globalen, thematischen und projektbezogenen Evaluierungen, die zur Zusammenstellung und Verwendung der gewonnenen Erkenntnisse führen.

211. Wie oben erwähnt, sind bedeutende Entwicklungen im Bereich der Forschung zu verzeichnen gewesen. Diese umfassen die nationale Kalkulation der Kosten des Instrumentariums zur Beseitigung der Kinderarbeit, die in Kambodscha mit Unterstützung des interinstitutionellen Programms UCW durchgeführt worden ist. Der UCW-Bericht enthält eine Schätzung des Mittelbedarfs für Kambodscha, um das für 2016 gesteckte Ziel zu erreichen. Ausgehend von verschiedenen Szenarien kommt der Bericht zu dem Ergebnis, dass selbst unter den widrigsten Bedingungen nur rund 10 Millionen US-Dollar pro Jahr benötigt würden, um die schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2016 auszumerzen⁷⁰. Die Entwicklung dieses wichtigen Werkzeugs ist ein wesentliches Ergebnis für die künftige Tätigkeit der IAO im Bereich der Kinderarbeit. Die im Jahr 2008 durchgeführte Evaluierung erkannte an, dass das UCW verbesserte Kinderarbeitsdaten geliefert, Indikatoren entwickelt und Untersuchungen zur Problematik der Messung von Kinderarbeit abgeschlossen hat⁷¹. Das UCW arbeitet auch an Wirkungsabschätzungen von Interventionen im Bereich der Kinderarbeit, einschließlich Analysen der Erfolgsgeschichten von Brasilien und Mexiko. Ergänzt durch die Arbeiten am IPEC-Wirkungsabschätzungsrahmen wird dies zu einer Reihe von Werkzeugen führen, die es Ländern und anderen Partnern ermöglichen werden, die Wirkung von verschiedenen Arten von Interventionen u.a. in den Bereichen Bildung und bedingte Cash Transfers abzuschätzen.

212. Eine SIMPOC-Studie über die Löhne und Produktivität von Kindern und Erwachsenen ergab vorläufige vergleichende Daten zu nachfrageseitigen Faktoren auf der Grundlage von in Ghana, Indien, den Philippinen und Uganda durchgeführten Erhebungen. Die Untersuchung lieferte den Beweis, dass nachfrageseitige Anreize in bestimmten Kinderarbeitsmärkten durchaus beste-

⁶⁷ IPEC: SCREAM: A special module on HIV/AIDS and child labour (Genf, IAA, 2007).

⁶⁸ IPEC: Training manual on child labour and HIV/AIDS (Kampala, IAO, 2006).

⁶⁹ IPEC: Emerging good practices of the community based models in Uganda and Zambia (Genf, IAA, 2008).

⁷⁰ UCW: Towards eliminating the worst forms of child labour in Cambodia by 2016: An assessment of resource requirements (Rom, Mai 2009), Bd. II, S. 36.

⁷¹ Ebd.

hen und dass Untersuchungen zur Aufdeckung dieser Effekte möglich sind⁷². Es sind neue Untersuchungen zu der Rolle in Auftrag gegeben worden, die bewaffnete Konflikte bei der Tätigkeit von Kindern in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit spielen. Unter den vielen Forschungsergebnissen des SIMPOC im Jahr 2008 sind zwei bemerkenswerte Monographien zu nennen, von denen die eine die quantitative Verbindung zwischen Kinderarbeit und Bildung untersucht und die zweite das Schrifttum zur Kinderarbeit und deren Auswirkungen auf die Gesundheit von Kindern überprüft⁷³.

213. Die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, abgesehen von gefährlicher Arbeit, stellen nach wie vor eine Herausforderung dar. Im Jahr 2007 wurde mit der Entwicklung methodischer Werkzeuge zur Untersuchung der Zwangsarbeit von Kindern und deren Erprobung in zehn Ländern begonnen, mit dem Ziel, zu nationalen Schätzungen zu gelangen. Dieses bis 2012 laufende Projekt steht vor der Herausforderung, Länder als Partner zu finden. Bisher ist es ihm aber gelungen, eine Reihe von Indikatoren und Erhebungsinstrumenten zu erstellen, die erprobt worden sind und erste Ergebnisse und Schlussfolgerungen geliefert haben, die es ermöglichen sollten, eine Reihe nationaler Berichte und einen abschließenden Synthesebericht mit Ergebnissen und Empfehlungen zu erstellen. Es laufen auch Arbeiten zur

Messung der kommerziellen sexuellen Ausbeutung auf nationaler Ebene.

Zusammenfassung

214. Seit 2006 sind in allen drei strategischen Bereichen bedeutende Erfolge zu verzeichnen. Bemerkenswert sind die Anzahl und Qualität der Initiativen und Ergebnisse in der weltweiten Bewegung, die unter den vor vier Jahren genannten Herausforderungen vielleicht die kritischsten waren. Dies ist ein wesentliches Ergebnis des Berichts. Es sind auch viele Erfolge in den anderen beiden Bereichen zu verzeichnen. Den Mitgliedstaaten sind neue technische Werkzeuge und Ressourcen zur Verfügung gestellt worden, und es sind wichtige Beiträge zur Datenerhebung und Forschung geleistet worden. Diese haben zu einer erheblich verbesserten Fähigkeit zur Nutzung von Daten für die Politik- und Programmgestaltung geführt. Kinderarbeit wird in die in Ausarbeitung befindlichen DWCPs integriert, oft als Priorität. Wenngleich seit 2006 bedeutende Schritte unternommen worden sind, so gibt es dennoch weiterhin große Herausforderungen, vor allem bedingt durch ein noch schwierigeres und ungewisseres globales wirtschaftliches Umfeld. Dies erinnert uns daran, dass Fortschritt unbeständig ist. Zusagen und Verpflichtungen müssen in schwierigen Zeiten eingehalten werden, und die IAO und ihre Partner müssen diesen mit Einfallsreichtum und Energie begegnen.

⁷² IPEC, 2007, *Child labour wages and productivity*, a.a.O.

⁷³ P. Dorman: *Child Labour, education and health: A review of the literature* (Genf, IAA, 2008).

Teil III

Aus Herausforderungen Chancen machen

215. Sind wir auf Kurs, um das für 2016 gesteckte Ziel zu erreichen? Wie in Teil II dieses Berichts beschrieben wurde, waren in den letzten vier Jahren bedeutende Entwicklungen zu verzeichnen. Trotz dieser großen Erfolge gibt es aber immer noch Defizite und Herausforderungen. Besonders beunruhigend sind das Ausmaß der Reaktionen auf das Ziel der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2016, einschließlich des Zwischenziels für nationale Aktionspläne bis 2008, und die möglichen Nebenwirkungen der globalen Wirtschaftskrise. Im breiteren Zusammenhang der Millenniums-Entwicklungsziele geht aus dem im Juli 2009 veröffentlichten Jahresbericht der Vereinten Nationen eindeutig hervor, dass die Fortschritte insgesamt zu langsam sind, um die meisten der acht Entwicklungsziele bis 2015 zu erreichen ¹.

Was geschieht im Bildungsbereich? ²

216. Die Fortschritte im Bereich der universellen Grundbildung liefern einen bedeutenden Ersatzindikator für Fortschritte bei der Bekämpfung der Kinderarbeit. Im Jahr 2006 besuchten rund 75 Millionen Kinder, 55 Prozent davon Mädchen, keine Schule. Die Verwirklichung der universellen Grundschulbildung bis 2015 ist die Zielvorgabe des Millenniums-Entwicklungsziel 2. Der Millennium Development Goals Report 2009 verwies auf die Fortschritte im Bildungsbereich, die dazu geführt hatten, dass die Gesamteinschulungsquote

im Grundschulbereich 2007 auf 88 Prozent gestiegen war gegenüber 83 Prozent im Jahr 2000. Er verwies jedoch auch auf die Notwendigkeit, die Anstrengungen zu verstärken, damit alle Kinder eine Schule besuchen. Im gleichen Bericht wurde festgestellt, dass die Bemühungen zur Beschleunigung der Fortschritte bei den MEZ auch Bemühungen zur Schaffung produktiver und menschenwürdiger Beschäftigung für alle einschließen sollten ³.

217. Seit 1999 ist die Zahl der auf der Grundschulebene nicht eingeschulten Kinder um 33 Millionen gesunken. Der Anteil der Mädchen, die keine Schule besuchen, ist von 58 Prozent auf 54 Prozent gefallen. Im Jahr 2007 besuchten aber 72 Millionen Kinder immer noch keine Grundschule, und auf der Sekundarschulebene, der Altersbereich, in dem Kinder das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung erreichen, waren weitere 71 Millionen Kinder nicht eingeschult. Die UNESCO hat gewarnt, dass, wenn es so weitergeht, im Jahr 2015 immer noch 56 Millionen Kinder im Grundschulalter keine Schule besuchen werden ⁴.

218. Nach dem Weltbericht „Bildung für Alle“ der UNESCO für 2009 ist besonders beunruhigend, dass in den Regionen, in denen die große Mehrheit der nicht eingeschulten Kinder anzutreffen ist – Afrika südlich der Sahara und Süd- und Westasien – tendenziell die geringsten Bildungsinvestitionen zu verzeichnen sind. In Afrika südlich der Sahara wendet rund die Hälfte aller Länder mit niedrigem Einkommen weniger als 4 Pro-

¹ Vereinte Nationen: *The millennium development goals report 2009* (New York, 2009), S. 3.

² Die Statistiken für diesen Abschnitt sind entnommen aus UNESCO, EFA Global Monitoring Report 2009 (Paris, 2009), soweit nichts anderes angegeben wird.

³ *The MDG report 2009*, a.a.O., Überblick von Untergeneralsekretär Sha Zukang, S. 5.

⁴ EFA Global Monitoring Report 2010, *Reaching the marginalized* (UNESCO, Paris, 2010).

zent des Volkseinkommens für Bildung auf. In Südasien gibt Bangladesch nur 2,6 Prozent seines Volkseinkommens für Bildung aus und Pakistan 2,7 Prozent. Indien investiert einen kleineren Anteil des BIP – rund 3,3 Prozent – als der Median für Afrika südlich der Sahara, obgleich die Durchschnittseinkommen rund ein Drittel höher liegen. Noch mehr Anlass zur Sorge gibt die Tatsache, dass der Anteil des Volkseinkommens, der für Bildung aufgewendet wird, in wichtigen Ländern stagniert oder abnimmt, darunter Bangladesch, Indien und Pakistan, auf die mehr als 15 Millionen nicht eingeschulte Kinder entfallen. Außerdem wendet Süd- und Westasien einen kleineren Anteil der staatlichen Mittel für die Bildung auf als die arabischen Staaten und Afrika südlich der Sahara. UNICEF zufolge wendete Indien während der zehn Jahre 1995-2005 im Schnitt 2 Prozent der Ausgaben der Zentralregierung für die Bildung auf, aber 13 Prozent für die Verteidigung⁵. Pakistan wendete 1 Prozent bzw. 20 Prozent dafür auf. Für Brasilien betrug der Durchschnittswert 6 Prozent bzw. 3 Prozent und die Türkei 10 Prozent bzw. 8 Prozent. Soweit Haushaltsbewilligungen politische Prioritäten widerspiegeln, offenbart dies ein unzureichendes Engagement für die universelle Bildung und damit für die Beseitigung der Kinderarbeit in Südasien – ein wichtiges Schlachtfeld für die globale Kampagne gegen Kinderarbeit.

219. Nach den derzeitigen Trends zu urteilen werden im Jahr 2015 immer noch Millionen von Kindern keine Schule besuchen – mindestens rund 56 Millionen Kinder⁶. Nackte Tatsache ist, dass die Welt nicht auf Kurs ist, um die universelle Grundschulbildung bis 2015 oder die anderen sieben MEZ zu erreichen, und wenn die derzeitigen Tendenzen anhalten, wird sie auch das für 2016 gesteckte Ziel der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit nicht erreichen.

Die Politik der Beseitigung der Kinderarbeit: Eine kritische Dimension

220. Ein wesentlicher Teil der Lösung des Kinderarbeitsproblems liegt in politischen Maßnahmen in Entwicklungsländern. Dies erfordert die Mobilisierung einer Bewegung für diejenigen Veränderungen, die sich am ehesten auf das Problem auswirken werden, insbesondere Maßnahmen zur Verringerung von Armut und Ungleichheit. Ein Großteil der Maßnahmen gegen Kinderarbeit in der Welt, insbesondere diejenigen, die auf Projek-

ten basieren, scheinen in einem Kontext stattzufinden, der außerhalb der Politikdebatten liegt. Der unlängst veröffentlichte IPEC-Leitfaden zum Mainstreaming unterstreicht die Notwendigkeit, die Beseitigung der Kinderarbeit im Zusammenhang zu sehen⁷. Das klassische Beispiel hierfür ist Myron Weiners Studie über Indien, die die Ideologien von Elitegruppen als Hindernis für das Erreichen von Massenbildung und für die Beseitigung der Kinderarbeit untersuchte⁸. Es ist wichtig, die wesentlichen Stakeholder zu identifizieren, die zu dem politischen Prozess beitragen – diejenigen, die die Macht haben, Kinderarbeit auf die Politikagenda zu setzen. Dazu gehören Ministerien, Parlamentarier, die Sozialpartner, zivilgesellschaftliche Akteure und externe Organisationen wie die Organisationen der Vereinten Nationen und regionale Entwicklungsbanken. Die Wahl des Zeitpunkts ist von entscheidender Bedeutung. Die Bekämpfung der Kinderarbeit ist eine politische Kunst der Chancennutzung, die Kunst des Möglichen. Um Entscheidungsträger zu überzeugen, braucht man harte Fakten und schlüssige Argumente, um ihnen zu zeigen, dass das Kinderarbeitsproblem mit der Verwirklichung wichtiger vorrangiger nationaler Ziele verknüpft ist. Politiken, Programme und die wesentlichen öffentlichen Dienste, die Kinder benötigen, müssen durch entsprechende Haushaltsbewilligungen unterstützt werden.

221. Politiken und Programme erfordern auch die notwendige Fähigkeit zu ihrer Umsetzung auf lokaler und Distriktebene, eine große Schwäche in vielen Entwicklungsländern. Schließlich bedarf es einer gründlichen Überwachung der Fortschritte seitens der Sozialpartner und ihrer zivilgesellschaftlichen Verbündeten. Deren Engagement und komparativer Vorteil auf dem Gebiet dreigliedriger Beratungen und nationaler Maßnahmen sowie ihre Vertretungsrolle in der Arbeitsstätte sollten voll ausgeschöpft werden. Die Beseitigung der Kinderarbeit erfordert daher nachhaltige Anstrengungen. Und in deren Mittelpunkt stehen politische Maßnahmen.

222. Es ist noch ein langer Weg zurückzulegen bis zur Schaffung des politischen Umfelds, das der Bekämpfung der Kinderarbeit Vorrang einräumt, wenn es um die Aufstellung der Staatshaushalte und die höchsten Entscheidungsebenen geht. In Teil II des Berichts wurden eine Reihe bedeutender nationaler Fallbeispiele für dieses politische

⁵ UNICEF, 2007, a.a.O.

⁶ EFA Global Monitoring Report 2010, a.a.O.

⁷ IPEC: *Mainstreaming child labour concerns in broader policy frameworks: Selected issues and guidelines* (Genf, IAA, 2009).

⁸ M. Weiner, 1991, a.a.O.

Kasten 3.1 Haushaltsinitiativen und Kinderarbeit

Der Staatshaushalt stellt eine finanzielle Verpflichtung dar und ist Ausdruck der politischen Ziele der Regierung, für die sie zur Rechenschaft gezogen werden kann. Haushalte sind politische Instrumente. Die Aufstellung des Staatshaushalts ist ein politischer Prozess, bei dem entgegengesetzte Prioritäten oft um begrenzte Mittel konkurrieren. In den vergangenen Jahren haben Verfechter der Geschlechtergleichstellung gewaltige Fortschritte bei der Analyse von Haushalten unter dem Blickwinkel der Geschlechtergleichstellung gemacht. Wer aber setzt sich für die Kinder ein? UNICEF hat in den letzten Jahren, angefangen in Lateinamerika, Mittel und Wege erprobt, um Staatshaushalte dahingehend zu beeinflussen, dass sie sozialen Aufwendungen und den Bedürfnissen von Kindern größere Aufmerksamkeit schenken. In Brasilien hat UNICEF eine staatliche Initiative zur Beteiligung der Bevölkerung an der Festlegung von Ausgabenprioritäten auf lokaler Ebene unterstützt. UNICEF verfolgt seit Mitte der neunziger Jahre die Finanzierung der staatlichen Politik, soweit sie sich auf Kinder auswirkt. In Ecuador hat UNICEF seit 1999 Haushaltsanalysen im Hinblick auf die Minimierung der negativen Auswirkungen von wirtschaftlichen Erschütterungen auf die Armen, insbesondere Kinder, vorgenommen. Die Ergebnisse wurden maßgeblichen nationalen Stakeholdern vorgelegt, darunter der Präsident, Kabinettsmitglieder und Führer politischer Parteien. Infolgedessen wurden die Sozialausgaben im Jahr 2000 und 2001 aufgestockt, und Steuerreformen führten zwischen 1999 und 2002 zu einer Verdoppelung des Steueraufkommens. Voraussetzung für Erfolge ist die Fähigkeit, Haushaltsanalysen durchzuführen. Sachverstand im Bereich der Haushaltsanalysen ist unabdingbar, um eine sachkundige Entscheidungsfindung in Fragen öffentlicher Ausgaben befürworten, aushandeln, daran mitwirken und unterstützen zu können. Dies setzt die Entwicklung von analytischen Werkzeugen voraus, die auf die Gegebenheiten des Landes zugeschnitten sind. Haushalte sind politische Instrumente, und eine wirksame Lobbyarbeit erfordert ein Verständnis der Politik der Haushaltsplanung. Will man diesen Weg hinsichtlich der Kinderarbeit beschreiten, müsste die Fähigkeit der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen gestärkt werden, mit Regierungen und Gesetzgebern einen intensiveren Dialog über Wirtschafts- und Sozialfragen und Fragen der staatlichen Finanzierung zu führen.

Quelle: R. Gore und A. Minujin: *Budget initiatives for children* (New York, UNICEF, 2003).

Engagement angeführt. Versprechungen in internationalen Foren sind ein leichter Schritt, das Problem ist ihre Erfüllung. Dass eingegangene Verpflichtungen eingehalten werden müssen, ist eine der Schlüsselbotschaften dieses Berichts.

In schwierigen Zeiten bedarf es mehr strategisch orientierter Anstrengungen

223. Dringend erforderlich ist eine größere nationale Eigenverantwortung, die durch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände unterstützt wird, um auf Kurs für 2016 zu sein. Eine gezieltere Anwaltschaft hängt davon ab, dass bedeutende Wissenslücken geschlossen werden und in größerem Umfang von den Medien und anderen Mitteln Gebrauch gemacht wird. Die Ratifizierungsbemühungen der IAO müssen sich insbesondere auf Südasien konzentrieren. Und als Teil eines regionalen Ansatzes muss Afrika immer noch größere Beachtung geschenkt werden, wo die Gefahr, dass die MEZ und das Ziel 2016 verfehlt werden, am größten ist. Es muss mehr unternommen werden gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, wie Kinder in bewaffneten Konflikten, Schuldarbeit, unerlaubte Tätigkeiten und im Hinblick auf die sozial Ausgegrenzten. Wie wir jedoch in Teil II gesehen haben, sind wichtige Fundamente gelegt worden. Auch die Landwirtschaft ist nach wie vor ein Bereich, der für die

Tätigkeit der IAO eine Herausforderung darstellt. Zu guter Letzt müssen wir die möglichen Konsequenzen der Finanz- und Wirtschaftskrise berücksichtigen, die Ende 2008 ausgebrochen ist. Die Herausforderungen bieten aber auch Chancen.

Nationale Eigenverantwortung und Verstärkung der Anstrengungen

224. Zu viele Interventionen im Bereich der Kinderarbeit bleiben Pilotprojekte in kleinem Maßstab, und es scheint schwer zu sein, ein ewiges Pilotstadium bei Maßnahmen gegen Kinderarbeit zu überwinden. Zu viele Projekte werden nicht im größeren Maßstab repliziert, und die Länder kommen über externe Hilfe nicht hinaus. Die jüngste Initiative des brasilianischen Staates Bahia, die einen kinderarbeitsfreien Status bis 2015 anstrebt, hat jedoch einen neuen Maßstab gesetzt, der als Modell für andere große Bundesstaaten dienen kann. Auch bedingte Cash Transfer-Programme bieten erhebliches Potential für eine Durchführung in größerem Maßstab, wie wiederum Brasilien gezeigt hat.

Fristgebundene Programme

225. Der Ansatz der fristgebundenen Programme bietet einen weiteren Mechanismus für eine Verstärkung der Anstrengungen. Dieser Ansatz wurde

zur Zeit des ersten Gesamtberichts (2002) eingeführt. Er geht zurück auf Überlegungen der IAO, die bis in die achtziger Jahre zurückreichen, hinsichtlich der Notwendigkeit, in großem Umfang Wirkung zu erzielen. Fristgebundene Programme sind landeseigene Programme, die von der IAO und anderen Entwicklungspartnern unterstützt werden. Sie zielen darauf ab, die Verbindung zwischen Kinderarbeit und dem größeren nationalen Entwicklungsbild herzustellen. Erste Erkenntnisse, die im Bericht von 2006 dargelegt wurden, zeigten jedoch Probleme auf hinsichtlich einer effektiven politischen Unterstützung, der nationalen und lokalen Eigenverantwortung, Mittelzwängen und der Notwendigkeit, Projekte so zu planen und durchzuführen, dass kohärente und nachhaltige Wirkungen erzielt werden. Im Gesamtbericht von 2006 wurde außerdem die Ansicht vertreten, dass die fristgebundenen Programme als ein öffentliches Gut betrachtet werden sollten, das von anderen internationalen Organisationen unterstützt werden muss. Der Bericht verwies insbesondere auf die Notwendigkeit, dass die Projekte die Mischung von Interventionen vorsehen, die erforderlich ist, um nachhaltige Ergebnisse zu erzielen, insbesondere das Gleichgewicht zwischen Politikentwicklung und gezielten Interventionen für Demonstrationszwecke.

Bedingte Cash Transfers ⁹

226. Zahlreiche Evaluierungen haben die vielversprechenden Ergebnisse aufgrund von bedingten Cash Transfers (CCTs) in etlichen Bereichen wie Armutsverringerung, Schulbesuch und geschlechtsspezifische Ungleichheiten bestätigt. Eine entscheidende Frage ist das Potential zur Replizierung. Die meisten CCTs sind in Lateinamerika und der Karibik durchgeführt worden, eine Region, in der Kinderarbeit nicht soweit verbreitet ist wie in Afrika und Asien und die Ressourcenprobleme und Angebotszwänge weniger stark ausgeprägt sind. Die Relevanz des CCT-Ansatzes für die Kinderarbeit liegt in dessen Potential zur Übernahme in anderen Teilen der Entwicklungswelt.

227. Es gibt Hindernisse für bedingte Cash Transfer-Programme. Es sind beträchtliche Mittel erforderlich, um die Transfers zu finanzieren, große Bevölkerungsgruppen zu erreichen und das Programm lange genug aufrechtzuerhalten, um nachhaltige Ergebnisse zu erzielen. Es bedarf mög-

licherweise auch eines großen Datenvolumens im Hinblick auf die gezielte Ausrichtung, die Überwachung und die Evaluierung, und dies kann ein schweres Handicap im Fall vieler am geringsten entwickelter Länder sein. Die Verfügbarkeit und die Qualität von Dienstleistungen, wie Schulen, sind Voraussetzungen, die nicht immer erfüllt werden. Außerdem müssen geeignete Ausstiegsoptionen in die Programme eingebaut werden, um eine langfristige Abhängigkeit der Nutznießer zu vermeiden.

228. Vom Standpunkt der Kinderarbeit aus gesehen, liegt die Stärke des CCT-Ansatzes hauptsächlich darin, dass er das Problem an der Wurzel packt: chronische Armut, Anfälligkeit gegenüber wirtschaftlichen Erschütterungen und Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Zugang zu Schulbildung. Der Ansatz stellt außerdem ein Gleichgewicht her zwischen gezielten Interventionen, die in der Regel beschränkt und kostspielig sind, und politischen Maßnahmen auf der Makroebene, die langsam wirken. Er legt das Schwergewicht auf die Prävention statt auf Abhilfe. Dies ist strategisch wichtig, da der Übergang zu weniger direkten und systemischen Ansätzen für das Erreichen des für 2016 gesteckten Ziels unerlässlich ist.

229. Werden Kinderarbeitserwägungen in CCT-Programme eingezogen, dann besteht jedoch die Gefahr, dass diese überfrachtet werden und von den Hauptzielen des Programms abgelenkt wird. Eine weitere Sorge steht im Zusammenhang mit der Vielfalt der Formen und Determinanten der Kinderarbeit, die nicht alle effektiv allein im Rahmen eines CCT-Programms angegangen werden können. Cash Transfers können vermutlich am wenigsten ausrichten gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit wie Zwangsarbeit, kommerzielle sexuelle Ausbeutung und bewaffnete Konflikte. In solchen Fällen leben die Kinder möglicherweise überhaupt nicht bei ihren Eltern oder Vormunden oder sie werden vielleicht von Eltern oder Vormunden missbraucht oder ihr Verdienst ist vielleicht attraktiver als der Cash-Anreiz. Außerdem ist das Problem der Kinderarbeit oft tief verwurzelt, so dass es unter Umständen eines sehr viel längeren Zeitrahmens bedarf als derjenige eines typischen CCT-Programms, um es anzugehen.

230. Dennoch gibt es genügend Gründe für eine systematische Prüfung des Potentials dieses Ansatzes durch die Einbeziehung von Kinderarbeitskomponenten in neue Programme, die auf den Weg gebracht werden. Kinderarbeitsbelange sollten am besten von Anfang an im Planungsstadium in ein CCT-Programm einbezogen werden.

⁹ Dieser Abschnitt stützt sich weitgehend auf H. Tabatabaei: *Eliminating child labour: The promise of conditional cash transfers* (IAA/IPEC, 2006) und *Conditional cash transfers and child labour: Experience and opportunities* (IPEC, 2008).

Damit ist eine Vielzahl von Fragen verbunden in Bezug auf Ausrichtung, Konditionalitäten, Transferbetrag, ergänzende Programme, Ausstiegsoptionen, Informationsbedarf, institutionelle Vorkehrungen und Überwachung und Evaluierung, um nur einige zu nennen.

231. Bedingte Cash Transfers sollten in Zukunft ein wesentlicher Bestandteil von Kinderarbeitsstrategien sein. Hier kann der IAO eine doppelte Aufgabe zufallen. Erstens Durchführung von Untersuchungen zur Verbesserung des Wissens darüber, wie bedingte Cash Transfers zum Abbau von Kinderarbeit beitragen können, und zweitens technische Unterstützung von Mitgliedsgruppen, um ihnen dabei zu helfen, Kinderarbeitsanliegen in CCT-Programme zu integrieren. Es bedarf weiterer Untersuchungen und praktischer Erfahrungen, um beispielsweise festzustellen, welche Formen der Kinderarbeit mit Cash Transfers angegangen werden können und welche nicht und wie eine Kinderarbeitskomponente am besten in verschiedenen Aspekten von CCT-Programmen berücksichtigt werden kann.

232. Das indonesische Programm für bedingte Cash Transfers, das im Jahr 2007 anlief und bis 2015 laufen wird als Teil der Bemühungen der Regierung um die Ausmerzungen von Armut und der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, stellt das Potential solcher Programme unter Beweis. Es wird in 49 Distrikten in sieben Provinzen ausprobiert, wobei pro Familie eine Barhilfe zwischen 45 und 90 US-Dollar je nach Anzahl der Kinder und ihrer Schulklasse gezahlt wird. Die Hilfe wird vom Schulbesuch der Kinder abhängig gemacht. Erfahrungen mit vorbildlichen Praktiken in Indonesien und anderswo flossen in die Gestaltung des Programms ein. Die IAO ist derzeit dabei, Kinderarbeitserwägungen in den Wirkungsabschätzungsprozess für dieses Programm aufzunehmen. Ghana schließlich hat vor kurzem ein ehrgeiziges Programm in Angriff genommen, in das Kinderarbeitsbelange von Anfang an integriert worden sind – Livelyhood Empowerment Against Poverty (LEAP) –, das schließlich auf das ganze Land ausgeweitet werden soll.

Herausforderungen und Chancen im Bildungswesen

233. Die Fortschritte sind derzeit zu gering, um das für 2015 gesteckte MEZ-Ziel der Verwirklichung der universellen Grundschulbildung zu erreichen. Mehr als 10 Prozent der Kinder im Grundschulalter besuchen keine Schule. Um dieses Ziel zu erreichen, hätten alle Kinder im offi-

ziellen Einschulungsalter bis 2009 Zugang zu Schulbildung haben müssen¹⁰. Außerdem muss sichergestellt werden, dass diejenigen, die eingeschult werden, in der Schule bleiben, wenn die universelle Grundschulbildung erreicht werden soll. Dies wiederum macht erforderlich, dass Qualitätsfragen und insbesondere die Einstellung einer ausreichenden Zahl von ordnungsgemäß qualifizierten Lehrern angegangen werden. Nach Berechnungen der UNESCO werden 18 Millionen neue Lehrer benötigt, wenn das MEZ-Ziel bis 2015 erreicht werden soll.

234. Schulbildung ist für die weltweite Bewegung gegen Kinderarbeit zweifellos von zentraler Bedeutung. Länder, die Initiativen ergriffen haben, um den Zugang zu Schulbildung durch Maßnahmen wie die Abschaffung von Schulgebühren und Cash Transfer-Programme für arme Familien auszuweiten, haben eine beträchtliche Erhöhung der Zahl der Kinder, die eine Schule besuchen, verzeichnet. Wenn ein Kind regelmäßig eine Schule besucht, wird dadurch eindeutig die Möglichkeit verringert, dass es in Kinderarbeit gerät. Die Ausweitung des Zugangs zu Schulbildung durch unentgeltliche und obligatorische Bildung spielt daher bei der Verringerung der Kinderarbeit eine wichtige Rolle.

235. Obwohl die IAO kein zentraler globaler Spieler im Bildungsbereich ist, haben die jüngsten Kooperationsbemühungen auf globaler Ebene, die in Teil II des Berichts dargelegt werden, dazu geführt, dass die Rolle der IAO bei der Bekämpfung der Kinderarbeit als wesentlicher Beitrag zur Bekämpfung des Ausschlusses aus der Bildung verstanden wird. Die EFA-Bewegung konzentriert sich jetzt auf die soziale Ausgrenzung und die sogenannten Schwerzuerreichenden, da anerkannt wird, dass sie ein großes Hindernis für die Verwirklichung des MEZ-Ziels bis 2015 darstellen. So wurde im Weltbericht „Bildung für Alle“ für 2009 klar festgestellt, dass Fortschritte auf dem Weg zur universellen Grundschulbildung untrennbar mit der fortschreitenden Beseitigung der Kinderarbeit verbunden sind¹¹. Die Fast-Track-Initiative (FTI), die 2002 als globaler Pakt zwischen Gebern und Entwicklungsländern auf den Weg gebracht wurde, bemüht sich jetzt um neue Partnerschaften und neue Ansätze im Kampf gegen die soziale Ausgrenzung, darunter die Zusammenarbeit mit der IAO. Hier bietet sich eine große Gelegenheit, Kinderarbeitsbelange in EFA zu integrieren und die Rolle der IAO zu institutionalisieren.

¹⁰ Vereinte Nationen, 2009, a.a.O., S. 16.

¹¹ EFA Global Monitoring Report 2009, op. cit., S. 79.

236. Wie wir in Teil II des Berichts gesehen haben, waren während der letzten vier Jahre viele Entwicklungen zur Förderung der konzeptionellen und politischen Verknüpfung von Kinderarbeit und Bildung zu verzeichnen, insbesondere auf globaler Ebene. Internationale Organisationen von dem Zusammenhang zwischen der Beseitigung der Kinderarbeit und EFA zu überzeugen, ist jedoch nur ein Teil der Aufgabe. Abbildung 1.9 in Teil I mit Maßnahmen, über die im Rahmen der Übereinkommen berichtet wurde, ist ein Indikator dafür, dass es möglicherweise noch ein weiter Weg ist, bis manche Regierungen in Entwicklungsländern von dem elementaren Zusammenhang zwischen unentgeltlicher, obligatorischer und universeller Schulbildung und der Beseitigung der Kinderarbeit überzeugt werden können.

237. Maßnahmen müssen vor allem auf Landesebene getroffen werden. Hier bieten die Pläne des Bildungssektors den Mitgliedsgruppen der IAO eine große Gelegenheit, Kinderarbeit auf die gemeinsame Aktionsagenda zu setzen, indem Entscheidungsträgern und Planern die Augen für die Beschränkungen geöffnet werden, die die Kinderarbeit der Sicherstellung der Bildung für alle auferlegt. Diesen Plänen muss durch die FTI größerer Schwung verliehen werden. Länder, die sich dieser Initiative angeschlossen haben oder anschließen wollen, müssen einen umfassenden Plan für den Bildungssektor ausarbeiten, der einer Bewertung durch die Zivilgesellschaft und die Geber unterliegt.

238. Durch diesen Beratungsprozess ergibt sich eine Möglichkeit, Kinderarbeitsanliegen in die nationalen Bildungspläne einzubeziehen. Dies muss zum Ausdruck kommen in Tätigkeiten zur Datenerhebung, der Konzeption von Strategien zum Abbau von Hindernissen für Zugang und Verbleib, öffentlichen Sensibilisierungskampagnen, der Einstellung von Lehrern, Ausbildung und Unterstützung und der Überwachung des Schulbesuchs. Darüber hinaus müssen die Pläne für den Bildungssektor ordnungsgemäß finanziert werden. Sozialbudgetierung ist ein wesentlicher Teil der Strategie zur Sicherstellung, dass die Pläne für den Bildungssektor unter dem Blickwinkel der Kinderarbeit gesehen werden. Um diese Rolle wahrzunehmen, muss die IAO mit anderen Partnern der Vereinten Nationen und Gebergruppen an einem Tisch sitzen, wenn die nationale Bildungsplanung erörtert wird, und über die notwendigen fachlichen Fähigkeiten im Bereich der Analyse und Anwaltschaft verfügen. Obgleich es viele positive Beispiele gibt, ist dies nach wie vor eine Herausforderung.

239. Es gibt bedeutende Möglichkeiten bei der Entwicklung von Übergangsbildungsprogrammen, die Kinder in das formelle Bildungssystem überleiten oder, wo dies nicht angebracht ist, Möglichkeiten für Förderunterricht und die Vorbereitung auf eine künftige Beschäftigung bieten. Die Steuerung des Übergangs von der Schule zur Arbeit ist ein wichtiger Teil der Antwort auf Kinderarbeit, insbesondere in Bezug auf die älteren Altersgruppen unter den Kindern. Ein Teil der Präventiv- und Rehabilitationsmaßnahmen, die innerhalb des Bildungssystems umgesetzt werden müssen, sollten Maßnahmen zur beruflichen Orientierung und Berufsberatung sein, die dazu beitragen können, die künftige „Beschäftigungsfähigkeit“ sicherzustellen, so dass alle jungen Menschen über das nötige Rüstzeug für den Eintritt ins Erwerbsleben verfügen. Dies ist ein Bereich, in dem die IAO bedeutende Arbeiten im Rahmen des von der Regierung Schwedens unterstützten Projekts zu den Zusammenhängen zwischen Jugend und Kinderarbeit durchgeführt hat. Die Entwicklung der beruflichen Bildung und Ausbildung ist daher ein weiterer wichtiger Beitrag, der verstärkt werden muss. Die Tätigkeit der IAO im Bereich der wirtschaftlichen Wiedereingliederung von Kindern, die von Konflikten betroffen sind, ist ebenfalls wegweisend.

240. Neben der Entwicklung neuer Strukturen und Mechanismen wie die interinstitutionelle Arbeitsgruppe ist es wichtig, die bestehenden zu nutzen, wo die IAO einen Platz hat und in Bildungsfragen mitreden kann. Insbesondere die Arbeit der IAO zur Unterstützung der Stellung und Bedingungen der Lehrer muss besser mit den Gesamtanstrengungen im Bereich der Kinderarbeit verzahnt werden, da dies ein zentraler Faktor in der Schulqualität ist, der sich wiederum auf Zugang und Verbleib auswirkt. Anwaltschaftliches Engagement ist wichtig, um sicherzustellen, dass eine ausreichende Zahl ordnungsgemäß qualifizierter Lehrer rekrutiert und unterstützt wird, um das MEZ-Ziel der universellen Grundschulbildung bis 2015 zu erreichen.

Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung

241. Dies ist ein Bereich, der für die IAO nach wie vor eine Herausforderung darstellt. Trotz großer Anstrengungen zur Verstärkung des konzeptionellen Zusammenhangs zwischen der Beseitigung der Kinderarbeit und der Förderung einer menschenwürdigen Beschäftigung für Jugendliche gibt es immer noch viele Politikdefizite, und bis auf das EAST-Projekt in Indonesien sind nur

Kasten 3.2 Schließung der Lehrerlücke: Ein IAO-Politikrahmen

Wenn die universelle Schulbildung und die Beseitigung der Kinderarbeit erreicht werden sollen, dann muss unbedingt dafür gesorgt werden, dass jedes Kind eine Schule besucht und in der Schule bleibt. Dies wiederum erfordert, dass eine große Herausforderung im Zusammenhang mit der Rekrutierung von Lehrern überwunden wird, die in Afrika südlich der Sahara besonders akut ist. Nach Berechnungen der UNESCO braucht die Welt zusätzlich 1,9 Millionen Lehrer, nur um die universelle Grundschulbildung zu erreichen. Weitere 8,4 Millionen Grundschullehrer werden benötigt, um diejenigen zu ersetzen, die bis 2015 voraussichtlich in den Ruhestand gehen oder ihre Stellen aufgeben werden ¹, davon bis zu 3,8 Millionen in Afrika südlich der Sahara.

In einem demnächst erscheinenden IAA-Papier werden die Herausforderungen dargelegt, die mit der Schließung der Lehrerlücke verbunden sind. Das Papier legt den Schluss nahe, dass die globale Schätzung der UNESCO des Neubedarfs an Lehrern möglicherweise viel zu niedrig angesetzt worden ist, wenn qualitative Faktoren berücksichtigt werden, insbesondere die Zahl unqualifizierter und nicht ausgebildeter Lehrer und die Notwendigkeit, die Einstellung weiblicher Lehrer zu forcieren und die ungleiche Lehrerverteilung zwischen Stadt und Land anzugehen.

Die IAO hat auf der Tagung der hochrangigen Gruppe für EFA im Dezember 2008 in Oslo als Diskussionsbeitrag einen Politikrahmen beigesteuert. Ein Ergebnis der Tagung war die Einrichtung einer internationalen Arbeitsgruppe mit der Aufgabe, die Lehrerlücke anzugehen und einen Aktionsplan für die nächste Tagung auf hoher Ebene im Januar 2010 in Addis Abeba auszuarbeiten.

Nachstehend werden die zehn Punkte von kurz- und langfristigen Maßnahmen und Maßstäbe aufgeführt, die nach Auffassung der IAO der beste Weg sind, um die Lehrerknappheit zu beenden:

- Professionalität im Unterricht wahren und fördern.
- Genügend Mittel für die Bildung bereitstellen, um Qualität und Nachhaltigkeit sicherzustellen.
- Die Lehrerführungs- und Managementsysteme verstärken.
- Hohe Lehrerqualifikations- und Neuzulassungsstandards festlegen und aufrechterhalten.
- Ein Programm zur kontinuierlichen beruflichen Weiterbildung für alle Lehrer entwickeln und aufrechterhalten.
- Die Arbeitsbedingungen von Lehrern verbessern, insbesondere in einigen der am wenigsten entwickelten Länder.
- Die Lehrerfluktuation durch transparente, diversifizierte Laufbahnstrukturen verringern.
- Ein Entgeltniveau festsetzen, dass es ermöglicht, hochkarätige Lehrkräfte zu gewinnen und zu halten.
- Anerkennen, dass für ländliche und abgelegene Gebiete gezielte materielle und berufliche Anreize erforderlich sind.
- Lehrern Gehör verschaffen; Lehrer werden am besten von ihren Verbänden vertreten.

¹ EFA Global Monitoring Report 2010, a.a.O., .S. 116.

Quelle: A. Fyfe: „Teacher shortages and EFA: Financing and recruitment challenges“, Hintergrundpapier für die 10. Tagung des CEART, IAA (erscheint demnächst).

wenige größere programmatische Durchbrüche während der letzten vier Jahre zu verzeichnen gewesen. Und doch ist die Verbindung zwischen den beiden von grundlegender Bedeutung und bietet eine strategische Möglichkeit, jede der beiden Fragen stärker zu profilieren.

242. Aus einer Arbeits- und Beschäftigungsperspektive entscheiden Kindheit und Jugend, zwei frühe Stadien des Lebens, weitgehend über Erfolg oder Misserfolg im gesamten späteren Erwerbsleben. Ein guter Einstieg in den Arbeitsmarkt wird weitgehend durch die Chancen und Erfahrungen geprägt, die jüngeren Menschen im Hinblick auf einen reibungslosen Übergang ins Erwachsenenalter und die Arbeitswelt zur Verfügung stehen. Ein richtiger Anfang wiederum ist entscheidend dafür, um als Erwachsene menschenwürdige Arbeitsplätze zu erhalten und zu behalten. Und dies schafft die Grundlagen für den künftigen

Wohlstand von Volkswirtschaften und Gesellschaften.

243. Kinderarbeit sowie die Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung von Jugendlichen sind daher nach wie vor ernste Herausforderungen für die Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit überall in der Welt. Es bedarf weiterer empirischer Analysen zu dem Zusammenhang zwischen früher Arbeitserfahrung, Humankapitalbildung und späterer Eingliederung in den Jugendmarkt und Erwachsenenmarkt. Es spricht einiges für eine Verstärkung der programmatischen Arbeit zu Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung in dem Kontext, in dem Kinderarbeit vorherrscht und zu unzulänglichen Arbeitsmarktergebnissen führt. Die Schwerpunkte und Ansätze können sich jedoch nach Altersgruppe unterscheiden, wobei Kinderarbeiter aus der Arbeit herausgeholt und in die Schulbildung integriert werden, während älteren

Kindern über dem Mindestarbeitsalter Dienste geboten werden, um ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern.

244. Das Interesse von Entscheidungsträgern an dem Zusammenhang zwischen der Kinderarbeit und der Arbeitslosigkeit von Jugendlichen ist in den letzten Jahren stark gestiegen, was die wachsende Größenordnung dieser Probleme widerspiegelt. Die Forschergemeinde hat sich jedoch kaum darum bemüht, den Zusammenhang zwischen den beiden zu untersuchen, insbesondere die möglichen Folgen von Kinderarbeit für die Beschäftigung, wenn aus Kindern Erwachsene werden. Beispielsweise sind die Arbeitsmarkterfahrungen früherer Kinderarbeiter in ihrer Jugend und im Erwachsenenalter relativ schlecht dokumentiert. Desgleichen weiß man wenig über vorbildliche Praktiken, die eine Brücke zwischen Kinderarbeit und Jugendbeschäftigungsprogrammen schlagen.

245. Die vorstehende Analyse und die globalen Schätzungen unterstreichen die Notwendigkeit der Entwicklung einer kohärenten Strategie für die Altersgruppe der 15- bis 17-Jährigen. Gemäß den IAO-Übereinkommen *können* diese Heranwachsenden Zugang zum Arbeitsmarkt haben, vorausgesetzt, dass sie sich nicht auf die schlimmsten Formen der Kinderarbeit einlassen. Initiativen mit dem Ziel, Gefahren in der Arbeitsumwelt zu beseitigen oder den Wechsel von Heranwachsenden aus verbotenen Formen der Arbeit in menschenwürdige Arbeit zu erleichtern, erreichen zwei parallele Ziele, da sie zum Abbau der Kinderarbeit bei gleichzeitiger Vermehrung der Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit für Jugendliche beitragen.

246. Außerdem erfordert das Ziel, menschenwürdige Arbeit im Arbeitsleben zu verwirklichen, dass die Rechte bei der Arbeit ungeachtet des Alters der Arbeitnehmer gefördert und geachtet werden. Das IAO-Übereinkommen Nr. 87 verkündet das Recht aller Arbeitnehmer und Arbeitgeber ohne Unterschied, Organisationen nach eigener Wahl zu bilden und solchen Organisationen beizutreten. Dies schließt das Recht junger Arbeitnehmer ein, Gewerkschaften beizutreten, oder junger Unternehmer, Arbeitgeberverbänden beizutreten. Die Gewährleistung dieser Rechte auf Landesebene wird u.a. durch eine schwache Durchsetzung der arbeitsrechtlichen Vorschriften in der Landwirtschaft und in der informellen Wirtschaft behindert, in denen Kinder und Jugendliche stark konzentriert sind, wo sie oft außerhalb der Reichweite der innerstaatlichen Arbeitsgesetzgebung oder Rechtsdurchsetzung oder von ihrem Schutz ausdrücklich ausgenommen und in manchen Fäl-

len außerhalb der Reichweite der Sozialpartner sind. Auf Landesebene bestehen rechtliche und politische Hindernisse fort, die der Verwirklichung dieser Rechte für junge Arbeitnehmer entgegenstehen. In manchen Gerichtsbarkeiten gibt es rechtliche Widersprüche zwischen dem gesetzlichen Mindestarbeitsalter und dem Recht zu Zusammenschlüssen. Es kommt auch vor, dass die Verbände selbst den jüngsten Arbeitnehmern, die legal im Arbeitsmarkt tätig sind, einfach aufgrund ihres Alters die Mitgliedschaft versagen.

247. Infolgedessen regte das IPEC in einem Papier von 2006 an, dass es unbedingt erforderlich sei, mit den Sozialpartnern den Übergang von Kinderarbeit zu Jugendbeschäftigung zu erkunden¹². Für Heranwachsende zwischen 12 und 17 Jahren bedarf es eindeutig eines nuancierten Ansatzes. Für die Altersgruppe der 12- bis 14-Jährigen muss das Schwergewicht beispielsweise auf Vollzeiteilnahme an qualitativ hochstehender Bildung liegen. Für die Altersgruppe der 14- bis 17-Jährigen müssen eine Reihe von Optionen verfügbar sein, darunter gegebenenfalls Berufsbildung und sichere Arbeit und eine Verbindung von Ausbildung und Erwerbstätigkeit. Es muss klarer und stärker zum Ausdruck gebracht werden, dass die IAO *für* die Arbeit junger Menschen ist, aber unter menschenwürdigen und legalen Bedingungen im Rahmen einer frei gewählten Tätigkeit. Es ist unbedingt erforderlich, die Durchsetzung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, die die Beteiligung von 15- bis 17-Jährigen an gefährlichen Tätigkeiten verbieten, zu fördern. Bildung und Ausbildung müssen aber für junge Menschen immer eine Option sein. Was vermittelt werden muss, ist die Botschaft, dass die Bemühungen der IAO im Bereich der Kinderarbeit und der menschenwürdigen Jugendbeschäftigung sich ergänzen, denn wir wollen Kinder und junge Arbeitnehmer vom falschen Arbeitsweg abbringen und sie auf den richtigen Weg zu menschenwürdiger Arbeit führen.

248. Die Sozialpartner sind gut aufgestellt, um einen wesentlichen Beitrag zur Politikentwicklung in diesem Bereich zu leisten und den Bedürfnissen junger Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft gerecht zu werden. Dies muss durch die Erforschung der Rechte und Bedürfnisse junger Arbeitnehmer in der formellen wie der informellen Wirtschaft und der Rolle, die die Sozialpartner bei deren Erfüllung im Rahmen der Agenda für menschenwürdige Arbeit spielen können, unterstützt werden.

¹² IPEC, 2006, a.a.O., S. 53-59.

249. Schließlich fällt der IAO eine Führungsrolle im Bereich der Jugendbeschäftigung in Nachkonfliktsituationen zu. Die IAO half zusammen mit dem UNDP bei der Ausarbeitung der Politik der Vereinten Nationen für Beschäftigungsschaffung, Einkommensschaffung und Wiedereingliederung nach Konflikten, die im Mai 2008 angenommen wurde¹³. Das Politikdokument stellt die Beschäftigung in den Mittelpunkt aller Erholungs- und Wiedereingliederungsstrategien nach Konflikten und schenkt den Bedürfnissen und Fähigkeiten Jugendlicher besondere Beachtung. Es räumt jedoch ein, dass die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche in Nachkonfliktsituationen eine große Herausforderung darstellt, da die Jugendlichen eine unverhältnismäßig hohe Zahl sowohl von Opfern als auch von Verursachern von Konflikten umfassen. Sie benötigen daher eine selektive und gezielte Unterstützung, wenn sie dem Teufelskreis aus Gewalt, Armut, Analphabetentum und sozialer Ausgrenzung entkommen sollen. Die Aufgabe besteht darin, nachhaltige Einkommensmöglichkeiten entweder durch Beschäftigung oder durch selbständige Erwerbstätigkeit in Nachkonfliktsituationen zu schaffen. Das Ende von Konflikten bietet daher ein Chancenfenster zur Förderung menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche, wobei die internationale Gemeinschaft sich mehr und mehr an die IAO um technische Unterstützung wendet im Zuge der Einführung der Politik in Pilotländern.

Landwirtschaft: Eine Herausforderung für Maßnahmen gegen Kinderarbeit

250. Manchmal muss Offenkundiges gesagt oder wiederholt werden. Das Erreichen der Zielvorgabe 2016 und des Endziels der effektiven Abschaffung der Kinderarbeit erfordert einen Durchbruch in der Landwirtschaft. Schließlich ist die Landwirtschaft der Sektor, in dem die meisten Kinderarbeiter tätig sind. Außerdem ist das Problem nicht auf die Entwicklungsländer beschränkt, wie die regelmäßige Überwachung des Übereinkommens Nr. 182 durch das IAO-Aufsichtssystem gezeigt hat¹⁴.

251. Im letzten Bericht wurde eingeräumt, dass die Landwirtschaft ein relativ unterentwickelter Bereich der Tätigkeit der IAO gegen Kinderarbeit ist. Paradoxerweise findet hier 60 Prozent aller

Kinderarbeit statt, oft unter gefährlichen Bedingungen. Dieser Sektor beschäftigt auch nach wie vor Kinderarbeiter in denjenigen OECD-Ländern, die das Übereinkommen Nr. 138 nicht ratifiziert haben und die in manchen Fällen noch nicht gefährliche Arbeit in diesem Sektor für alle Kinder unter 18 Jahren verboten haben, wie durch das Übereinkommen Nr. 182 vorgeschrieben. Daraus ergibt sich die Schlussfolgerung, auch wenn dies im Globalen Aktionsplan nicht ausdrücklich festgestellt wird, dass die Interventionen im Zusammenhang mit der Kinderarbeit in der Landwirtschaft erheblich verstärkt werden müssen, wenn das für 2016 gesteckte Ziel erreicht werden soll. Obgleich bedeutende Initiativen bei der Entwicklung von Partnerschaften und Werkzeugen verzeichnet worden sind, haben sich diese Erwartungen noch lange nicht erfüllt. Wenn beispielsweise in Ländern über Verzeichnisse gefährlicher Arbeit und Änderungen der Rechtsvorschriften beraten wird, dann wird die Landwirtschaft meistens übergangen. Die arbeitsrechtlichen Vorschriften gelten im Landwirtschaftssektor vieler Länder nur beschränkt oder überhaupt nicht, oder sie werden unzulänglich oder nicht durchgesetzt. Mit Ausnahme des Exportsektors schenken die Medien der Landwirtschaft praktisch keine Beachtung. Die Landwirtschaftsministerien kümmern sich eher um die Produktion als um Sozial- oder Kinderarbeitsfragen.

252. Die IAO schärfte ihr globales Profil in der Landwirtschaft und der ländlichen Beschäftigung mit der internationalen Partnerschaft, die 2007 auf den Weg gebracht wurde und die in Teil II des Berichts beschrieben wird. Das Ausschöpfen des Potentials für eine verstärkte Zusammenarbeit mit internationalen landwirtschaftlichen Partnerorganisationen auf nationaler Ebene stellt immer noch eine große Herausforderung dar. Als Antwort auf diese Herausforderung hat das IPEC eine neue Initiative geplant, die 2009 anließ und bis 2012 laufen soll, um die IAO in die Lage zu versetzen, diese Führungsrolle wirksamer wahrzunehmen. Das Projekt umfasst drei Komponenten: Arbeit auf globaler Ebene zur Schaffung von Partnerschaften und zur Ausarbeitung von kohärenten Politiken im Bereich der Kinderarbeit unter den internationalen Landwirtschaftsorganisationen; Verbesserung der Daten zu Kindern in der Landwirtschaft; und intensive Tätigkeiten in ausgewählten Ländern, um vorbildliche Praktiken bei der Bekämpfung der Kinderarbeit in der Landwirtschaft zu demonstrieren und um die Verstärkung der Kapazitäten der Mitgliedsgruppen zu unterstützen. Das Projekt wird von den umfassenden Erfahrungen und Möglichkeiten profitieren, die die in ländlichen Gebie-

¹³ Vereinte Nationen: *United Nations policy for post-conflict employment creation, income generation and reintegration* (Genf, Mai 2008).

¹⁴ Siehe beispielsweise die Bemerkungen des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen zu gefährlicher Arbeit von Kindern in der Landwirtschaft der Vereinigten Staaten.

Kasten 3.3**Mädchen sind immer noch besonders gefährdet und werden immer noch vernachlässigt**

Nach Schätzungen der IAO leisten rund 88 Millionen Mädchen weltweit Kinderarbeit. Berücksichtigt man neben der Erwerbstätigkeit auch die Verrichtung unbezahlter Hausarbeit, dann arbeiten Mädchen länger als Jungen aufgrund der damit verbundenen „Doppelbelastung“, und sie gefährden damit auch ihre Bildung und ihre Zukunft. Es gibt viele weitere Gründe, weshalb der misslichen Lage von Mädchen besondere Beachtung geschenkt werden sollte und sie eine besondere Herausforderung für diejenigen darstellt, die mit der Bekämpfung des Kinderarbeitsproblems befasst sind.

Besonders beunruhigend ist die Tatsache, dass Mädchen einen großen Teil der Kinder ausmachen, die in einigen der gefährlichsten Formen der Kinderarbeit tätig sind, darunter Zwangs- und Schuldarbeit und Prostitution. Als Kinderarbeiter im Haushalt laufen Mädchen Gefahr, buchstäblich eingesperrt zu werden. In einigen der unerbittlichsten zivilen Konflikte der letzten Jahre sind Mädchen auch zu Sexsklaven von bewaffneten Gruppen geworden. Die meisten Mädchen arbeiten jedoch in der Landwirtschaft, ein Sektor, der eigene Risiken und Gefahren birgt.

Mädchen sind in vielen Ländern im Bereich der Bildung nach wie vor erheblich benachteiligt. Mädchen machten im Jahr 2007 54 Prozent der nicht eingeschulten Kinder aus. Das MEZ-Ziel der Gleichheit der Geschlechter in der Bildung bis 2005 ist verfehlt worden. Frauen machen noch immer zwei Drittel der Analphabeten der Welt aus – das am meisten vernachlässigte EFA-Ziel. Die Diskriminierung, der Mädchen in vielen Ländern in Afrika südlich der Sahara und in West- und Südasien ausgesetzt sind, stellt ein großes Hindernis für das Erreichen von Bildung für alle und die Beseitigung der Kinderarbeit dar. Die Überwindung dieser geschlechtsspezifischen Ungleichheiten zeigt einmal mehr, wie wichtig politische Führung ist, um dazu beizutragen, Einstellungen zu verändern und für Mädchen auf allen Stufen des Bildungssystems und in der künftigen Beschäftigung mehr Chancen und Aufstiegsmöglichkeiten zu schaffen.

Quelle: IPEC: Give girls a chance: Tackling child labour, a key to the future (Genf, IAA, 2009).

ten durchgeführten IPEC-Projekte bieten. Insbesondere Projekte auf dem Gebiet der Landwirtschaft in Afrika und Zentralamerika haben wichtige Erkenntnisse geliefert, auf denen die neue Initiative aufbauen kann.

253. Landwirtschaft und insbesondere Ernährungssicherheit sind in den letzten Jahren in den Mittelpunkt der Entwicklungsdebatte gerückt, wie das G8-Treffen im Juli 2009 und das G20-Treffen im September 2009 gezeigt haben. Das Entwicklungspaket für die afrikanische Landwirtschaft im Umfang von 20 Milliarden US-Dollar während drei Jahren, das auf dem G8-Gipfel angekündigt wurde, sollte Gelegenheit bieten, Unterstützung für Kleinbauern sicherzustellen, und sollte die Prävention der Kinderarbeit einschließen, wofür möglicherweise zusätzliche Mittel benötigt werden. Es ist jetzt wichtig, dass die Landwirtschaft zu einem vorrangigen Bereich bei der Beseitigung der Kinderarbeit wird.

Die vernachlässigten schlimmsten Formen und die Ausgegrenzten – Große Lücken

254. Im IPEC-Bericht von 2006 wurde auch eingeräumt, dass es viele schlimmste Formen der Kinderarbeit gibt, die in Bezug auf Politik oder wirksame Maßnahmen nach wie vor relativ vernachlässigt werden. Diejenigen schlimmsten Formen, die weitgehend unsichtbar sind, sind am schwersten zu bekämpfen, und ihre Anprangerung hat oft die empfindlichsten Reaktionen zur Folge.

In diese Kategorie können Kinder in bewaffneten Konflikten, Kinder in Zwangs- und Schuldarbeit und unerlaubten Tätigkeiten und in einigen Fällen auch Kinderarbeit im Haushalt eingeordnet werden. Von einigen davon, wie Zwangs-, Schuld- und Hausarbeit, ist eine erhebliche Anzahl von Kindern betroffen, während andere, wie unerlaubte Tätigkeiten, nur eine relativ kleine Anzahl von Kindern betreffen. Zu dieser Gruppe gehören auch durch HIV verursachte Kinderarbeit, von der Afrika südlich der Sahara in großem Ausmaß betroffen ist, sowie migrierende Kinder, ein neues Problem, das Anlass zu Sorge gibt. Ein gemeinsames Merkmal vieler, wenn nicht der meisten dieser Kategorien ist der unverhältnismäßig hohe Anteil von Mädchen.

Zwangs- und Schuldarbeit

255. Diese schlimmsten Formen der Kinderarbeit sind nach wie vor eine Herausforderung für die weltweite Bewegung. Die politischen und programmatischen Reaktionen darauf sind zwischen Ländern und Regionen recht unterschiedlich. In den Gesamtberichten von 2002 über Kinderarbeit und von 2005 über Zwangsarbeit wurde die Gesamtzahl der Kinder in Zwangs- und Schuldarbeit mit rund 5,7 Millionen beziffert, was ungefähr die Hälfte aller Opfer in diesen Formen darstellt¹⁵. Es fehlt allgemein an Daten zu Zwangs-

¹⁵ Beruht auf 2002 vorgelegten Schätzungen des IAA.

arbeit. Zwar hat das IPEC eine Reihe von Landesstudien und Arbeiten zur Entwicklung von Methoden in Auftrag gegeben, mit denen 2007 begonnen wurde und die bis 2012 laufen sollen, die Untersuchungen stießen jedoch auf erhebliche politische Schwierigkeiten, die dazu führten, dass einige Länder mit weit verbreiteter Kinderzwangsarbeit ausgeschlossen worden sind. Die Entwicklung einer zuverlässigen Quantifizierungsmethode ist nach wie vor eine Herausforderung. Politische Verknüpfungen des Menschenhandels mit der Migration haben zu einer Fülle von Untersuchungen über den Menschenhandel in relativ kurzer Zeit beigetragen. Unterdessen sind weltweit Untersuchungen zur Zwangsarbeit in einer Reihe von Institutionen durchgeführt worden, darunter das Institut für Sozialgeschichte in Amsterdam und die Universitäten von Minas Gerais in Belo Horizonte, Brasilien, Bochum, Trier, Nottingham und Hull, was dem IPEC und dem Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit (SAP-FL) ein umfangreiches wissenschaftliches Netzwerk für die künftige Zusammenarbeit verschafft hat. Eine wesentliche Tendenz war eine Schwerpunktverlagerung hin zu einer Historiographie, die Sklaverei, Zwangsarbeit und freie Arbeit zusammen untersucht. In Indien sind in den letzten Jahren intensive und sektorspezifische Studien über Schuldarbeit durchgeführt worden. Die in Indien im Rahmen des SAP-FL durchgeführten Untersuchungen über Schuldarbeit offenbarten das Ausmaß, in dem Kinder immer noch in diesem System in verschiedenen Industriezweigen wie Teppichknüpferei, Seidenspülerei und -weberei und Hybrid-Baumwollproduktion gefangen sind ¹⁶. Migranten und indigene Völker sind besonders anfällig für Schuldarbeit.

256. Der Gesamtbericht von 2005 forderte eine weltweite Kampagne zur Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit bis 2015. Alle betroffenen Mitgliedstaaten wurden ersucht, bis Ende 2008 fristgebundene Aktionsprogramme zur Beseitigung der Zwangsarbeit zu konzipieren und umzusetzen. Dabei wurde von der Überlegung ausgegangen, dass die Zahlen insgesamt nicht so hoch seien, dass dies ein ferner Traum bleiben müsste, sondern vielmehr ein zu verfolgendes Ziel sein sollte ¹⁷. Außerdem ist Pflichtarbeit weitgehend auf Südasien beschränkt und selbst innerhalb Indiens hauptsächlich auf wenige Staaten. Diese Tatsache hatte Forscher der IAO Anfang der acht-

ziger Jahre zu der Schlussfolgerung veranlasst, dass Kinderschuldarbeit das leichteste Ziel wäre, gegen das eine globale Kampagne in die Wege geleitet werden könnte.

257. Die globale Gewerkschaftsbewegung hat sich von Anfang an für den Kampf gegen Sklaverei und Schuldarbeit engagiert, und dies war eines der Elemente, die für das gewerkschaftliche Engagement in den antikolonialen Kämpfen entscheidend waren. Die Arbeitnehmergruppe auf der Internationalen Arbeitskonferenz der IAO verfolgt in Zusammenarbeit mit der Arbeitgebergruppe schon seit Jahren viel beachtete Zwangs- und Kinderzwangsarbeitsfälle im Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen, die Länder auf allen Kontinenten betrafen und im Fall Myanmar zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses und zur Verabschiedung der Entschließung nach Artikel 33 der Verfassung der IAO führte. In jüngerer Zeit verstärkte der IGB seine Tätigkeit im Bereich der Zwangsarbeit durch ein vom SAP-FL finanziertes Projekt und durch die in Partnerschaft mit Anti-Slavery International (ASI) erfolgte Schaffung der Globalen Arbeitnehmerallianz gegen Zwangsarbeit auf einer internationalen Konferenz im September 2007 in Malaysia. Die Konferenz legte vier vorrangige Tätigkeitsbereiche für die Gewerkschaften im Kampf gegen Zwangsarbeit und Menschenhandel fest: Schuldarbeit in Südasien und Lateinamerika und die Gelegenheit zum Süd-Süd-Austausch in diesen Fragen; die Ausbeutung von Hausangestellten; Menschenhandel in Europa und Asien; und Myanmar. Es wurde eine Vereinbarung unterzeichnet zwischen dem IGB und ASI zur Einbindung von NGO-Partnern im Hinblick auf die Unterstützung des IGB-Aktionsplans und umgekehrt für ASI ¹⁸. Im Dezember 2007 nahm der IGB dann ein elf Punkte umfassendes Aktionsprogramm an.

Hausangestellte im Kindesalter

258. Kinderarbeit im Haushalt wird weitgehend von Mädchen verrichtet, die leicht isoliert werden und kaum Schutz oder soziale Unterstützung haben. Viele Mädchen wandern aus den ländlichen Gebieten ab, um sich eine Arbeit als Hausangestellte zu suchen, oder sie werden in eine solche Arbeit gehandelt. Es ist jedoch schwierig, quantitative und qualitative Daten in diesem Bereich zu erhalten.

259. Anfang 2006 wurde eine interregionale Gewerkschaftstagung veranstaltet, um Erfahrungen auszutauschen; diese führte zur Annahme

¹⁶ R. S. Srivastava: *Bonded labour in India: Its incidence and pattern* (Genf, IAA, 2005), S. 29-31.

¹⁷ IAA: *Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit* (Genf, 2005), S. 98.

¹⁸ IAA: *Die Kosten des Zwangs* (Genf, 2009), S. 62-64.

einer Erklärung, in der die Hauptelemente einer gewerkschaftlichen Antwort dargelegt wurden und zu weiterer Unterstützung aufgerufen wurde¹⁹. Im Jahr 2009 erhielt TUCA-CSA, die Regionalorganisation des IGB für Gesamtamerika, technische Unterstützung der IAO zur Förderung ihrer Maßnahmen gegen Kinderarbeit im Haushalt. Frühere Erfahrungen von sektoralen Gewerkschaften, wie der Tansanischen Conservation, Hotels, Domestic and Allied Workers Union (CHODAWU) und *Samahang Ugnayan ng mag Manggagawang Pangtahanan sa Pilipinas* (SUMAPI) in den Philippinen, hatten gezeigt, welche Wirkung Gewerkschaften in diesem äußerst schwierigen Bereich der gewerkschaftlichen Organisation haben können.

260. Seit der Arbeitstagung im Jahr 2006 sind in der ostafrikanischen Region Sensibilisierungskampagnen durchgeführt worden. Die Tätigkeit von CHODAWU in der Vereinigten Republik Tansania ist ein ausgezeichnetes Beispiel für die Gewerkschaftsarbeit in diesem Kontext. Sie arbeitet seit mehr als zehn Jahren mit NGOs und Kommunalbehörden zusammen, um zu ermitteln, wo Hausangestellte im Kindesalter anzutreffen sind. Die physische und soziale Abbildung von örtlichen Bereichen, mit dem Schwergewicht auf dem Zugang zu grundlegenden Diensten, hat sich als erfolgreiche Technik zur Ermittlung der verletzlichsten Familien erwiesen. Wenn beispielsweise Menschen fünf Kilometer zu Fuß zurücklegen müssen, um Wasser zu holen, dann kann es sehr verlockend erscheinen, Kinder in die Städte zu schicken. Die Abbildungstechnik hat es CHODAWU ermöglicht, Aktionspläne zur Prävention zu entwickeln.

261. Diese Frage muss jetzt im breiteren Kontext der Diskussionen im Hinblick auf eine mögliche neue internationale Arbeitsnorm über Hausangestellte im Jahr 2011 gesehen werden. Im März 2008 nahm der IAA-Verwaltungsrat den Gegenstand „Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte“ zur Normensetzung in die Tagesordnung der 99. Tagung (2010) der Internationalen Arbeitskonferenz auf. Im März 2009 erstellte das Amt einen Bericht über Gesetzgebung und Praxis, um die Aussprache auf der Konferenz zu erleichtern²⁰. Der Bericht macht auf die Tätigkeit des IPEC zur Sensibilisierung von Eltern und Vormunden für Kinderarbeit im Haushalt unter

Anführung von Beispielen aus Ostafrika aufmerksam.

Von bewaffneten Konflikten betroffene Kinder

262. UNICEF zufolge leben knapp eine Milliarde Kinder in Ländern und Gebieten, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind²¹. Die internationale Gemeinschaft muss der Auseinandersetzung mit den Auswirkungen von Konflikten und geschwächten Staaten mehr Aufmerksamkeit schenken. Zwar nimmt die Zahl der Konflikte ab, aber diejenigen, die noch im Gang sind, haben sich verhärtet – die Hälfte aller derzeitigen Konflikte gilt als unlösbar, da sie seit mehr als 20 Jahren andauern. Schwere Konflikte sind vielfach die Ursache von Armut. In geschwächten Ländern leben 1,4 Milliarden Menschen unterhalb der Armutsgrenze sowie die Hälfte aller Kinder, die keine Grundschule besuchen. Zu oft tut sich die internationale Gemeinschaft schwer, rasch Chancenfenster unmittelbar nach einem Konflikt zu nutzen. Die Bewältigung dieser Frage erfordert außerdem ein Verständnis der zugrundeliegenden politischen Dynamik, einschließlich der sozialen Ausgrenzung und der hohen Zahl von arbeitslosen Jugendlichen.

263. Die Tatsache, dass das Positionspapier der Regierung des Vereinigten Königreichs zu Hilfe im Jahr 2009²² geschwächten Ländern Vorrang einräumte, lenkt die Aufmerksamkeit auf diese vernachlässigte Frage und bietet Gelegenheit, der Tätigkeit der IAO in diesem Bereich größere Bedeutung zu verleihen.

264. Dieser relativ neue Tätigkeitsbereich der IAO bemüht sich um den Kapazitätsaufbau von Partnern und konzentriert sich auf Tätigkeiten zur wirtschaftlichen Eingliederung von Kindern im arbeitsfähigen Alter, die zuvor Streitkräften und bewaffneten Gruppen verbunden waren. Dies ist eine einzigartige Nische für die IAO, in die sie stoßen muss. Es gibt auch wichtige Verbindungen zur Arbeit im Bereich der Jugendbeschäftigung und „Fokus Afrika“. Über zwei aufeinanderfolgende Feldprojekte hat das IPEC ein Ansatzmodell entwickelt, in dessen Mittelpunkt die berufliche Vorbereitung steht. Zwar sind auch andere Organisationen in diesem Bereich tätig, der IAO wird jedoch eine Führungsrolle zugebilligt.

¹⁹ IAA/IPEC: *Child domestic labour and trade unions: Report* (Genf, IAA, 2006).

²⁰ IAA: *Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte* (Genf, 2010).

²¹ UNICEF: *Progress for children: A report card on child protection No. 8* (New York, Sept. 2009), S. 20.

²² DFID: *Eliminating world poverty: Building our common future* (London, 2009). Dies ist ein Zeichen dafür, dass die Frage der geschwächten Staaten beispielsweise innerhalb der G8 und G20 größere internationale Aufmerksamkeit erfährt.

265. Es gibt viele Möglichkeiten für den Ausbau dieser potentiellen Führungsrolle in der Zukunft. Die Beendigung der Kinderarbeit muss als Beitrag zu Frieden und Sicherheit angesehen werden. Dieses Potential umfasst einen Beitrag zur Verstärkung der wirtschaftlichen Komponenten von Freilassungs- und Wiedereingliederungsprogrammen für Kinder durch die Entwicklung von Werkzeugen wie dem überarbeiteten Jugendmodul der integrierten Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsnormen der Vereinten Nationen²³ und dem IAA „How-to“-Leitfaden für die wirtschaftliche Wiedereingliederung von Kindern im arbeitsfähigen Alter, die zuvor Streitkräften und bewaffneten Gruppen verbunden waren. Außerdem laufen Anwaltschafts- und Lobbyingbemühungen mit dem Ziel, die Frage auf die Agenda von Partnerorganisationen zu setzen, die mit Kindern arbeiten, die Streitkräften und bewaffneten Gruppen verbunden waren.

266. Es muss systematischer untersucht werden, wie Konflikt- und Nachkonfliktsituationen, einschließlich Notstandssituationen, sich auf die schlimmsten Formen der Kinderarbeit auswirken. Neben der Tätigkeit von Kindersoldaten umfasst dies auch die kommerzielle sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenhandel. Die IAO hat zu diesem Zweck Untersuchungen in Auftrag gegeben, mit dem Ziel, eine eingehende Analyse der Rolle vorzunehmen, die bewaffnete Konflikte bei der Beteiligung von Kindern an den schlimmsten Formen der Kinderarbeit spielen. Die Untersuchungen erstrecken sich auf Sierra Leone, Angola, Südsudan und die Grenze Senegals zwischen Casamance und Guinea-Bissau. An diese Untersuchungen werden sich die Entwicklung von technischen Instrumenten und Anwaltschaftsbemühungen anschließen müssen, um sicherzustellen, dass die Vereinten Nationen und andere Organisationen, die im humanitären Bereich tätig sind, die schlimmsten Formen der Kinderarbeit auf ihrer Agenda haben. Dies ist ein weiterer Weg, wie die IAO zu „Einheit in der Aktion“ beitragen kann.

267. Das Weißbuch der Regierung des Vereinigten Königreichs über Hilfe konzentrierte sich auf Länder, die unlängst einen Konflikt überwunden haben, wobei das Schwergewicht auf die Schaffung von Arbeitsplätzen gelegt wird²⁴. Dies könnte eine Gelegenheit bieten, die Tätigkeit der IAO zu fördern, die darauf ausgerichtet ist, Kinder aus den schlimmsten Formen der Kinderarbeit

herauszuholen und sie auf den richtigen Weg zu menschenwürdiger Arbeit zu bringen.

Unerlaubte Tätigkeiten

268. Ein weiterer vernachlässigter Bereich, auf den im letzten Gesamtbericht hingewiesen wurde, sind unerlaubte Tätigkeiten von Kindern, wo in den letzten vier Jahren kaum ein größerer Durchbruch zu verzeichnen gewesen ist. Und dies trotz der Tatsache, dass schätzungsweise 600.000 Kinder von unerlaubten Tätigkeiten betroffen sind²⁵, doppelt so viel wie die Zahl der Kinder, die in bewaffnete Konflikte verwickelt sind. Überdies ist diese schlimmste Form oft in entwickelten Ländern stärker ausgeprägt, was dazu beiträgt, den Fokus auf Entwicklungsländer zu kompensieren.

269. Drei Formen unerlaubter Tätigkeiten müssen herausgegriffen werden: Drogenhandel, organisierte Bettelei und organisiertes Verbrechen. Aufbauend auf Erkenntnissen aus dem in den Jahren 2002 bis 2004 durchgeführten IPEC-Projekt „Beurteilung der Lage von Kindern in der Herstellung und im Verkauf von Drogen sowie im Handel mit Drogen in Indonesien, den Philippinen und Thailand“ sind als Reaktion darauf ab 2005 etliche Programmaktivitäten entwickelt worden, darunter in Südafrika, im Rahmen der Komponente „Kinder, die von Erwachsenen zur Verübung von Verbrechen benutzt werden“ des IPEC-Projekts zur Unterstützung des nationalen fristgebundenen Programms sowie als Teil der subregionalen Mekong-Initiative und des regionalen Balkan-Projekts. Im Rahmen des Balkan-Projekts des IPEC sind in Bulgarien erhebliche Bemühungen um gesetzliche Kohärenz unternommen worden, die Kinder entkriminalisiert, die aufgrund ihrer unerlaubten Tätigkeiten Opfer der schlimmsten Formen der Kinderarbeit sind. Dies ist in vielen Mitgliedsstaaten ein politisch sensibler Bereich, der aber Maßnahmen erfordert, wenn das Übereinkommen Nr. 182 in vollem Umfang angewendet werden soll.

270. Eine verbesserte Datenerhebung ist ein wichtiger Teil jeder künftigen Strategie mit dem Ziel, diese Frage auf die Politikagenda zu setzen. Ein möglicher Weg nach vorn ist die Verwendung des Übereinkommens Nr. 182, um das Strafrechtssystem mit Bemühungen zur Beseitigung der Kinderarbeit zu verknüpfen. Besondere Bedeutung wird der Weiterverfolgung der Studie der Vereinten Nationen über Gewalt und der Tätigkeit des

²³ Interinstitutionelle Arbeitsgruppe für Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung, *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards*, 2006.

²⁴ DFID, a.a.O., 2009.

²⁵ Im Gesamtbericht von 2002 veröffentlichte Schätzungen des IAA.

VN-Sonderbeauftragten für Gewalt gegen Kinder zukommen.

Die Auswirkung von HIV/Aids auf die Kinderarbeit

271. Die Entwicklung eines nationalen Aktionsplans, der HIV-verursachte Kinderarbeit einbezieht, ist in den meisten betroffenen Ländern, vor allem in Afrika südlich der Sahara, immer noch vonnöten. Das Bewusstsein für die Zusammenhänge zwischen HIV/Aids, Kinderarbeit, Bildung und Geschlecht ist begrenzt. Die vorgeschlagene neue Norm über „HIV/Aids und die Welt der Arbeit“, die 2010 angenommen werden soll, wird diesbezüglich von Nutzen sein und bietet eine Möglichkeit für weitere Anwaltschaft. Schließlich ist noch zu sagen, dass die Interventionen gemessen an dem Problem einen lächerlich geringen Umfang haben und daher verstärkt werden müssen, um Wirkung zu entfalten.

Wandernde Kinder: Migration als neues Problem

272. Schätzungen zufolge sind 214 Millionen Menschen weltweit – oder 3,5 Prozent der Weltbevölkerung – internationale Migranten²⁶. Die Zahl der Binnenwanderer kann sogar noch größer sein, denn allein in China gab es im Jahr 2005 140 Millionen Binnenwanderer. Jugendliche stellen einen unverhältnismäßig hohen Anteil der Migranten der Welt – rund ein Drittel der Migranten aus allen Entwicklungsländern gehören der Altersgruppe 12 bis 24 Jahre an²⁷.

273. Dies ist eine strittige Frage, wobei sich die Debatte darum dreht, ob die Migration von Kindern verhindert werden soll oder ob sie für die Kinder sicherer gemacht werden soll. Nach vorherrschender Auffassung sollten Kinder daran gehindert werden, sich auf eine unsichere Migration einzulassen. Es ist möglich und wünschenswert, den jungen Migranten zur Verfügung stehenden Schutz zu verbessern, ohne dass dies darauf hinausläuft, dass sie zum Verlassen der Heimat oder zur Migration ermutigt werden.

274. Es gibt keine eindeutigen Belege dafür, dass Kinder, die mit ihren Familien migrieren, für Kinderarbeit anfälliger sind. Die Risiken beziehen sich auf den Status der Familie und die Wirtschaftssektoren. Zwar migriert die Mehrheit der Kinder mit ihrer Familie, eine erhebliche Anzahl von ihnen tut dies aber nicht. Dies macht sie anfälliger für Kinderarbeit. Im Bericht des Sonderberichterstatters über die Menschenrechte von

Migranten vom Mai 2009 wird Folgendes festgestellt: „Die Staaten sollten anerkennen, dass Kindermigranten, insbesondere jene ohne Begleitung, am meisten den schlimmsten Formen der Kinderarbeit ausgesetzt sind“²⁸. Die meisten Kindermigranten arbeiten in Sektoren wie Landwirtschaft, Hausarbeit und informelle städtische Wirtschaft und sind oft mit gefährlichen Arbeitsbedingungen und der Gefahr des Missbrauchs konfrontiert. Wo Erwachsene ohne ihre Kinder migrieren, könnten die Überweisungen Teil der Lösung des Kinderarbeitproblems sein. Im Jahr 2008 wurden Schätzungen zufolge 328 Milliarden in Entwicklungsländer überwiesen²⁹. Neuere Studien haben ergeben, dass Überweisungen dazu beitragen können, Kinder einzuschulen und die Geschlechterlücke zu schließen. Es bedarf weiterer Untersuchungen, um zu ermitteln, unter welchen Bedingungen die Migration von Erwachsenen Kindern nutzen und Kinderarbeit abbauen kann. Solche Untersuchungen müssen in Anbetracht der besonderen Risiken, denen sich Mädchen während des Migrationsprozesses gegenüber sehen, eine Geschlechterdimension umfassen. Auf jeden Fall können migrierende Kinder nicht ignoriert werden, und sie müssen vor Missbrauch und Ausbeutung geschützt werden.

Kinder mit Behinderungen und anderen besonderen Bildungsbedürfnissen

275. Die Bewegung gegen Kinderarbeit muss den Bedürfnissen von Kindern mit physischen Behinderungen und spezifischen Lernschwierigkeiten nach wie vor größere Beachtung schenken. Das Unvermögen konventioneller Bildungssysteme, Kindern mit besonderen Unterrichtsbedürfnissen die erforderliche Unterstützung zu gewähren, kann eine besondere Benachteiligung von Kindern zur Folge haben, die sich um Zugang zu Bildung bemühen, abgesehen von der bestehenden Stigmatisierung durch andere, die sie als verschieden wahrnehmen. Kinder mit Behinderungen gehören zu den am meisten marginalisierten Personen, bei denen außerdem die Wahrscheinlichkeit, dass sie eine Schule besuchen, am geringsten ist. Die Unterschiede in den Einschulungsquoten auf der Primarstufe zwischen denjenigen mit Behinderungen und denjenigen ohne Behinderungen reichen von 10 Prozentpunkten in Indien bis zu fast

²⁶ Schätzung der VN-Abteilung Bevölkerungsfragen für 2010.

²⁷ Weltbank: *World Development Report Overview*, 2007 (Washington, 2006).

²⁸ Generalversammlung der Vereinten Nationen (A/HRC/11/7), S. 22.

²⁹ D. Ratha et al.: *Outlook for remittance flows 2009-11*, Migration and Development Brief 10 (Washington, Weltbank, Juli 2009).

60 Prozentpunkten in Indonesien³⁰. Für Kinder mit physischen Behinderungen kann die Entfernung zu Schulen und deren Gestaltung Hindernisse für den Schulbesuch sein, und der Mangel an qualifiziertem Lehr- und Unterstützungspersonal kann sowohl sie als auch Kinder mit spezifischen Lernschwierigkeiten behindern. Politische Führung und eine wirksame staatliche Politik sind erforderlich, um negative Einstellungen zu überwinden und Kindern mit besonderen Unterrichtsbedürfnissen das Recht auf Bildung zu sichern. Bildung für Alle zielt naturgemäß auf den Einschluss aller ab.

276. Wenn von der Schulbildung ausgeschlossene Kinder, einschließlich derjenigen, die ausgeschlossen sind, weil ihre besonderen Bedürfnisse nicht erfüllt worden sind, sich im Arbeitsmarkt wiederfinden, dann kann ihre besondere Anfälligkeit für die schlimmsten Formen der Kinderarbeit durch ihre mangelnde Schulbildung noch verstärkt werden. Gefährliche Tätigkeiten in Werkstätten, Bergwerken und auf Feldern können zu Schädigungen und Berufskrankheiten führen, durch die Kinder beeinträchtigt werden. Den Extremfall stellen Kinder mit sichtbaren Behinderungen dar, die bewusst zugefügt worden sind, damit sie zum Betteln auf die Straße geschickt werden können. Andere Kinder mit Behinderungen steigen möglicherweise nicht sofort in den Arbeitsmarkt ein, sondern bleiben untätig, da es ihnen an Grundbildung oder Grundfertigkeiten fehlt. Ein Schlüsselbereich der laufenden Arbeiten in den Mitgliedstaaten, der gemäß dem Übereinkommen Nr. 182 weitere Beachtung und Mittel erfordert, ist die Unterstützung durch sonderpädagogische Maßnahmen, die es diesen Kindern ermöglichen, zumindest das Grundbildungsniveau zu erreichen, das ihnen vorzuenthalten worden ist, und, soweit es gewünscht wird, zur normalen Schulbildung zurückzukehren und/oder sich in beruflichen Fertigkeiten ausbilden zu lassen.

Die Rolle und das Engagement der Sozialpartner

277. Die Sozialpartner haben in den nationalen und internationalen Anstrengungen zur Beendigung der Kinderarbeit eine historische Rolle gespielt. Wie oben erwähnt, haben sie dies getan entweder als eindeutige Kämpfer, Organisatoren und Anwälte gegen Kinderarbeit oder einfach durch die Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgabe als gute Arbeitgeber oder wirksame Gewerkschaften, die ihre Mitglieder durch Politikdialog und Kol-

lektivverhandlungen vertreten. Einige in der weltweiten Bewegung haben letzteren Ansatz vielleicht nicht ganz verstanden. Gewerkschaften sind keine Gruppen, die sich für eine einzelne Frage einsetzen, und unabhängige Gewerkschaften sind finanziell eigenständig und nicht auf Zuwendungen von Gebern angewiesen. Sie haben ein breites Spektrum von Politik- und Vertretungsaufgaben, zu denen auch die Kinderarbeit zählt, und die meisten üben ihre Tätigkeit unter erheblichen finanziellen Zwängen aus. Einige Verbände stellen die Kinderarbeit möglicherweise ausdrücklich an die vorderste Front ihrer Kampagnen. Zu denen, die dies in den letzten Jahren getan haben, gehören die globalen Gewerkschaftsbünde im Bildungs-, Landwirtschafts-, Bau-, Bergbau- und Bekleidungssektor. Andere, in deren Sektoren Kinderarbeit weniger stark verbreitet ist, agieren anders, aber alle bekennen sich zur Beseitigung der Kinderarbeit als grundlegendes Prinzip. Einige erkennen an, dass Kinderarbeit ein Anknüpfungspunkt für den Dialog mit dem Arbeitgeber sein kann, auch in der informellen Wirtschaft. In anderen Sektoren, insbesondere in der formellen Wirtschaft, ist Kinderarbeit vielleicht nicht unbedingt eine unmittelbare Herausforderung, es ist jedoch eine Frage, die im Rahmen von CSR-Initiativen oder in Verhandlungen über globale Lieferketten und Unterauftragsvergabe auftauchen kann.

278. Die verschiedenen Akteure in der weltweiten Bewegung haben unterschiedliche Aufgaben. Unmittelbare Interventionen, um Kinder dringend aus den schlimmsten Formen der Kinderarbeit herauszuholen und ihnen die erforderlichen Dienste zu bieten, sind in erster Linie Aufgabe der öffentlichen Dienste oder werden in vielen Fällen von geberfinanzierten freiwilligen sektoralen Organisationen wahrgenommen. Die Sozialpartner sollten nicht dafür kritisiert werden, dass sie nicht auf Ansätze reagieren, die davon ausgehen, dass sie eine Aufgabe wahrnehmen werden, für die sie nicht gegründet worden sind.

279. Es stellen sich jedoch zwei Fragen. Erstens, warum ist es nicht möglich, den öffentlichen Diensten mehr Mittel zukommen zu lassen, um ihre Fähigkeit zu verbessern, Kindern solche Dienste zu leisten, und die Kompetenzen zu schaffen, damit sie dies auch nach dem Ende der geberfinanzierten Projektinterventionen weiterhin tun können? Wie sollte die Kombination aus öffentlichen und freiwilligen Dienstleistungen aussehen? Manche Länder sehen dies als die eigentliche Aufgabe des Staates an, während andere einen Dienstleistungsmix entwickelt haben, wobei ein Großteil der Dienstleistungen an freiwillige oder konfessionelle Organisationen ausgelagert wird.

³⁰ EFA Global Monitoring Report 2009, a.a.O., S. 82-83.

Und zweitens, was kann noch mehr mit Gebermitteln getan werden, um eine noch größere Fähigkeit der Sozialpartner zu unterstützen, im Kampf gegen die Kinderarbeit ihren komparativen Vorteil zu nutzen? Wie oben erwähnt, verfügen die Gewerkschaften über bedeutende komparative Vorteile, die effektiver eingesetzt werden könnten. In Anbetracht des bemerkenswerten Erfolgs der Verbände ländlicher Arbeitskräfte in etlichen Ländern bei der Rekrutierung von Millionen von neuen Mitgliedern in den letzten Jahren verschaffen ihnen ihre Massenmitgliedschaft und ihre Präsenz in Gemeinwesen und Arbeitsstätten sowie ihre Lobby-Rolle besondere Vorteile. Es stimmt, dass der Staat die Aufgabe hat, dafür zu sorgen, dass keine ungeschützte Arbeit stattfindet, aber die Gewerkschaften und die Arbeitgeber tragen durch ihre Tätigkeiten in der informellen Wirtschaft zu der Dynamik bei, weil beide ein Interesse an vertraglichen, gesetzlich anerkannten Beziehungen haben. Die mannigfaltigen Bemühungen weltweit, die dazu führen, dass Millionen von Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft sich der Gewerkschaftsbewegung anschließen, sind ein Beweis dafür, dass Zusammenschlüsse – von Arbeitnehmern, aber auch von Arbeitgebern – den besten Zugang zu Schutz unter der Herrschaft des Rechts bieten und der richtige Weg zur Schaffung von Strukturen für den sozialen Dialog sind.

280. Es bedarf keiner weiteren Untersuchungen, um den Wert des sozialen Dialogs bei der Bekämpfung der Kinderarbeit unter Beweis zu stellen, nicht zuletzt in Schlüsselsektoren wie Landwirtschaft oder Bergbau sowie anderen Sektoren und Formen der Kinderarbeit, doch kann man mehr daraus lernen, wie die Beziehung in der Praxis funktioniert. Nahezu zwei Jahrhunderte historischer Erfahrung liefern ausreichende Beweise dafür und sollte man sich bei der Verteidigung der Dreigliedrigkeit im Reformprozess der Vereinten Nationen vor Augen halten. Eine weitere Finanzierung des Austauschs, nicht zuletzt des Süd-Süd-Austauschs, von Erfahrungen und vorbildlichen Praktiken im Zusammenhang mit der Entwicklung und dreigliedrigen Beaufsichtigung nationaler Aktionspläne würde jedoch die Fähigkeiten verbessern und die weltweite Bewegung stärken. Außerdem wurde dies durch das Übereinkommen Nr. 182 vorgesehen, bei der Integration von anderen Tätigkeitssträngen wie CSR und bei sektoralen, betrieblichen und kommunalen Tätigkeiten.

281. Im Jahr 2006 erstellte das IPEC eine Typologie des Engagements der Sozialpartner im Bereich der Kinderarbeit, die wichtige Anhalts-

punkte für die Entwicklung künftiger Strategien liefern könnte.

Die soziale Verantwortung der Unternehmen

282. Das vergangene Jahrzehnt hat sehr wertvolle Lehren gebracht, da Verhaltenskodexe, Multi-Stakeholder-Initiativen, Initiativen für ethischen Handel und internationale Rahmenvereinbarungen und andere Ansätze aus dem Boden geschossen sind. Diese Experimente sind wichtig und sollten es den Unternehmen leichter machen, im Bereich der Kinderarbeit nicht zu Mittätern zu werden und die entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen, wenn Kinderarbeit in Lieferketten entdeckt wird. Den Unternehmen fällt jetzt eine wichtige Rolle in der weltweiten Bewegung gegen Kinderarbeit zu, und ihre Beiträge werden für nachhaltige Fortschritte von entscheidender Bedeutung sein. Die seit zehn Jahre währende Zusammenarbeit zwischen FIFA und IAO/IPEC in der Fußballindustrie in Pakistan ist ein gutes Beispiel für erfolgreiche öffentlich-private Partnerschaften bei der Beseitigung der Kinderarbeit. Das Engagement der Arbeitgeber im Rahmen der Handels- und Industriekammer Sialkot (SCCI) sorgte für nachhaltige Ergebnisse. Das Fehlen eines integrierten Ansatzes zu den grundlegenden Rechten bei der Arbeit in Sialkot, insbesondere die Schwäche der Arbeitsbeziehungen und anhaltende Kampfansagen an die Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen, führten im Jahr 2006 zu einer Krise im Sportartikelsektor der Stadt. Angesichts hartnäckiger Berichte über gewerkschaftsfeindliche Schikanen und der Befürchtung, dass Kinderarbeit in Zulieferketten wieder auftauchte, drohte eine große global aufgestellte Marke mit der Kündigung eines Großauftrags. Als Folge davon wurde im Februar 2007 in Islamabad die „Dreigliedrige Vereinbarung für menschenwürdige Arbeit im pakistanischen Sportartikelsektor“ ausgehandelt, die von der IAO und der Regierung Pakistans unterschrieben wurde, wonach sich die globalen und nationalen Sozialpartner dazu verpflichteten, die Verwirklichung aller grundlegenden Rechte bei der Arbeit zu betreiben und sich darum zu bemühen, diesen Sektor in Pakistan zu einem globalen Kompetenzzentrum zu machen.

283. Da sich der Druck auf die Lieferketten konzentriert, verliert man die breitere Wertschöpfungskette oft aus den Augen, und die Gefahr, dass Kinderarbeit lediglich verlagert wird, ist erheblich. Der Verlagerungseffekt und die Verantwortung für die Überwachung der gesamten Wertschöpfungskette und die Sicherstellung von Abhilfemaßnahmen sind weiterhin eine große Herausforderung und werden weiter unten untersucht.

Kasten 3.4 **Arten des Engagements von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden**

Mit Unterstützung der IAO haben Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände ein breites Spektrum von Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Kinderarbeit aufgenommen. Auch wenn es zwangsläufig gewisse Überschneidungen zwischen den Kategorien gibt, so ist die nachstehende Typologie doch ein nützliches Mittel zur Feststellung, worauf die Sozialpartner ihre Anstrengungen am besten konzentrieren sollten:

- Sensibilisierung und Durchführung von Kampagnen
- Sozialer Dialog und sektorale Allianzen
- Wirksame Arbeitsbeziehungen, die Kollektivverhandlungen im Hinblick auf menschenwürdige Arbeit gestatten
- Kapazitätsaufbau
- Überwachung der Kinderarbeit
- Nationale Politikgestaltung
- Förderung internationaler Normen
- Zusammenarbeit mit internationalen und regionalen Gremien
- Beteiligung an globalen Arbeitsgruppen
- Unmittelbare Unterstützung für arbeitende Kinder und ihre Familien (einschließlich Zusammenarbeit im Bereich der Ausbildung und Lehrlingsausbildung)
- Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Partnern
- Untersuchungen
- Mitteleinwerbung

Quelle: IPEC Action against child labour: Highlights 2006 (Genf, IAA, 2007).

Die Kluft zum öffentlichen Sektor muss überbrückt werden, indem Mittel und Wege erkundet werden, wie die für CSR aufgewendeten erheblichen Mittel dazu beitragen können, die nationale Fähigkeit zur Überwachung der Arbeitsbedingungen und der Verbreitung der Kinderarbeit zu stärken. CSR-Maßnahmen erfordern auch eine robuste Evaluierung und Wirkungsabschätzung. Wichtig ist, dass CSR-Initiativen an ihren Erfolgen bei der Beseitigung der Kinderarbeit gemessen werden, wenn der Vorwurf vermieden werden soll, dass sie nur Public Relations-Zwecken dienen.

Die Verheißungen der Reform der Vereinten Nationen

284. Der Reformprozess der Vereinten Nationen bietet sowohl Herausforderungen als auch Chancen für die Mitgliedsgruppen der IAO. Die Hauptherausforderung besteht darin, wie sichergestellt werden kann, dass die „Einheit in der Aktion“ der Vereinten Nationen die Tätigkeiten und Programme umfasst, die auf dem Mandat und den Zielen der IAO beruhen. Dazu gehören die internationalen Arbeitsnormen, die Aufsichtsmechanismen der IAO sowie die Einbindung der Sozialpartner. Eine weitere Herausforderung besteht darin sicherzustellen, dass die Agenda der IAO für

menschenwürdige Arbeit in den Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen auf Landesebene einbezogen wird. Für die IAO werden die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit das Hauptinstrument zur Beteiligung an diesem Prozess sein. Schließlich muss man sich der erheblichen Transaktionskosten bewusst sein, die mit den Bemühungen um „Einheit in der Aktion“ verbunden sind.

285. Dies kann sich auf vielerlei Weise zum Nutzen der Kinderarbeitsprogramme und der weltweiten Bewegung auswirken. Die IAO ist eine relativ kleine Organisation, und die Reform der Vereinten Nationen bietet die Möglichkeit einer größeren globalen Ausstrahlung ihrer Botschaften und Anliegen. Statt eine parallele Infrastruktur aufzubauen, sollten größere Anstrengungen unternommen werden, um die bestehenden Strukturen der Vereinten Nationen zu nutzen sowie andere Organisationen der Vereinten Nationen und Entwicklungspartner zu beeinflussen.

286. Die Sozialpartner werden Strategien zur Maximierung ihrer Mitwirkung in den Reformstrukturen der Vereinten Nationen entwickeln müssen, wie Umsetzungsausschüsse auf nationaler Ebene. Die Vereinigte Republik Tansania bietet ein positives Beispiel dafür, wie die Sozialpartner neue Ressourcen und Mittel für den Kapazitäts-

aufbau als Teil einer zivilgesellschaftlichen Beratungsgruppe erschlossen haben³¹. Die IPEC-Lenkungsausschüsse müssen ihren Aufgabenbereich im Lichte dieser Entwicklungen ebenfalls prüfen. Sie bieten eine bestehende Struktur für die Koordinierung der Beiträge zur Entwicklung der nationalen Kinderarbeitspolitik und -programme.

287. Schließlich sorgt die Reform der Vereinten Nationen für zusätzliche Impulse zur besseren Koordinierung der Anstrengungen zwischen der IAO und UNICEF im Bereich der Kinderarbeit.

Stärkung der weltweiten Bewegung

288. Wenngleich in den letzten Jahren mit der Schaffung internationaler Partnerschaften und der Einbeziehung der Kinderarbeit in die EFA- und andere Agenden viel erreicht worden ist, so bleiben doch große Herausforderungen bestehen. Eine fundamentale Schwäche besteht nach wie vor darin, dass es nicht gelingt, eine hochkarätige globale „Bewegung“ aufrechtzuerhalten, die größeren Druck auf die Regierungen ausüben kann, zu ihren Verpflichtungen zu stehen, eine Schlüsselbotschaft dieses Berichts. Mit den Worten des Globalen Marsches, die ratifizierenden Regierungen müssen sicherstellen, dass sie „ihre Zusagen einhalten“. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist die Mobilisierung der zivilgesellschaftlichen Akteure im Rahmen wirksamer Allianzen. Der Bericht der weltweiten Bewegung wies darauf hin, dass die IAO mit „business as usual“ brechen und andere Akteure für die Sache gewinnen muss³². Das würde bedeuten, dass die Sozialpartner weiterhin Allianzen mit anderen Akteuren der Zivilgesellschaft, wie NGOs und die Massenmedien, bilden müssen. Bereits seit 1998 sind der IBFG (jetzt der IGB) und die Bildungsinternationale institutionelle gewerkschaftliche Säulen des Globalen Marsches gegen Kinderarbeit, der Hunderte von Gewerkschaften und nichtstaatlichen Organisationen in seiner weltweiten Allianz zusammenschließt. Es bedarf weiterer Unterstützung, um die latente Energie der weltweiten Bewegung auf der Grundlage der gemeinsamen Ziele menschenwürdige Arbeit, Beseitigung der Kinderarbeit und Bildung für alle im Einklang mit den IAO-Normen freizusetzen und die Zusammenarbeit und Kohäsion zwischen ihren verschiedenen Teilen zu verstärken.

Was für eine Führungsrolle soll die IAO übernehmen?

289. Auf die Frage der Führungsrolle der IAO wurde in der Untersuchung der weltweiten Bewegung näher eingegangen. Sie kam zu dem Ergebnis, dass ein formeller Führer aufgrund der Natur der weltweiten Bewegung ausgeschlossen ist. Der IAO fällt mit der Festlegung des internationalen Politikrahmens durch ihre Normen eine wesentliche Aufgabe zu, und sie erfüllt eine Versammlungsfunktion³³.

290. Der komparative Vorteil der IAO liegt in der Kraft ihrer Botschaft, ihrem Wissen und ihren Partnerschaften – nicht zuletzt mit den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden. Bessere Arbeit muss die IAO in den vielleicht kritischsten Bereichen von allen leisten – geistige Führerschaft, Ausstrahlung und Wirkung ihrer anwaltschaftlichen Bemühungen und Verfolgung der Sozialpartnerschaft als der Weg zur Entwicklung und Umsetzung von Politik. Die IAO kann Führungsstärke am besten unter Beweis stellen nicht durch den Umfang der Ressourcen, die sie für sich selbst einwerben kann, sondern durch ihre Fähigkeit, die Zuteilung sehr viel größerer Mittel auf nationaler und internationaler Ebene zu beeinflussen, die erhebliche Auswirkungen auf die Kinderarbeit haben können. Nicht durch die Anzahl ihrer Projekte, sondern durch die Qualität ihrer Erkenntnisse und ihre Fähigkeit, diese zu verbreiten. Dies wurde bereits von Albert Thomas, dem ersten Generaldirektor des IAA, hinsichtlich der Notwendigkeit einer globalen Anlaufstelle für vorbildliche Praxis dargelegt: „Selbst wenn die internationale Arbeitsorganisation nur ein wissenschaftlicher Informationsdienst für alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer sein soll ... die die soziale Gerechtigkeit anstreben, die den Weltfrieden gewährleistet, selbst wenn das Amt nur die in verschiedenen Ländern erzielten Fortschritte registriert, selbst dann wäre die Internationale Arbeitsorganisation im Getriebe der sozialen Entwicklung ein Rad von unschätzbarem Wert“³⁴.

Kurskorrekturen

291. Eine wichtige Botschaft dieses Berichts lautet, dass weitermachen wie bisher uns nicht helfen wird, unser für 2016 gestecktes ehrgeiziges Ziel zu

³¹ IAA/IOE: *UN reform and employer's organizations* (Genf, 2010).

³² A. Fyfe, 2007, a.a.O., S. 94.

³³ Ebd., S. 88.

³⁴ A. Thomas: „The International Labour Organisation: Its Original development and future“, in *The International Labour Review* (Genf, IAA, Jan. 1921), Bd. I, Nr. 1, S. 21. Auf den Wissensaustausch legte der erste IPEC-Geber, die Regierung Deutschlands, besonderes Gewicht.

erreichen. Die weltweite Bewegung muss eine ganz andere Gangart einschlagen. Das IPEC ist ein entscheidender Teil der weltweiten Bewegung, wie die Darlegung ihrer eigenen Vision von 2008 deutlich macht³⁵. In gewisser Weise ist das IPEC ein Produkt, vielleicht das greifbarste und sichtbarste Produkt der Bewegung und trägt in vielen Bereichen zu ihr bei.

292. Die IAO und das IPEC als ihr Arm der technischen Zusammenarbeit für Kinderarbeit müssen ebenfalls Teil dieses Wandels sein. Dies steht auch im Einklang mit dem Reformprozess der Vereinten Nationen. Nun, da das IPEC auf nahezu zwei Jahrzehnte seines Bestehens zurückblicken kann, ist es daher wichtig, über die vor uns liegenden Herausforderungen und Chancen nachzudenken. Wie kann insbesondere die Strategie des IPEC angepasst und gestärkt werden, um sie zu einem noch effektiveren Werkzeug für die IAO und die breitere globale Bewegung zu machen? In Anbetracht seines Status als das weltweit größte engagierte Kinderarbeitsprogramm in der Welt ist die Zukunft des IPEC von größtem Interesse und von größter Bedeutung für die gesamte weltweite Bewegung. Tatsächlich kann man das Programm als ein internationales öffentliches Gut ansehen.

293. Da es seit nahezu 20 Jahren auch in politisch turbulenten Zeiten Fortschritte erzielt hat, muss man wohl annehmen, dass das IPEC auf dem richtigen Weg ist. Aber konzentriert es sich immer in richtiger Weise auf die richtigen Dinge? Und passt das derzeitige Modell am besten zu dem komparativen Vorteil der IAO mit ihrem Schwerpunkt auf Führerschaft im Wissensbereich?

294. Die projektbasierte Finanzierung, so wichtig sie auch ist, sollte nicht von strategischer Agilität und nationaler und globaler Politikkohärenz und -durchführung abhalten. Das eine sollte nicht auf Kosten des anderen gehen. Projekte, insbesondere solche, die unmittelbare Interventionen und Dienstleistungen für Kinder vorsehen, überwiegend durch Aktionsprogramme, die von geberabhängigen NGOs durchgeführt werden, sind eine Methode zur Durchführung von Teilen des breiteren Programms. Es ist aber wichtig, dass sie nicht zu einem Tunnelblick führen – dass man vor lauter Kinderarbeitsprojekt-„Bäumen“ den Volkswirtschafts-„Wald“ nicht mehr sieht – was als „Mikro-Makro-Paradox“ bezeichnet worden ist³⁶. Außerdem kann ein enger Projekt-Fokus einen „Frontal“-Ansatz zur Kinderarbeit widerspiegeln

und verstärken, wenn die Lösung, wie die IAO-Normen und das IPEC anerkennen, in grundlegenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Veränderungen und in einem integrierten Politikansatz liegt, in dem die nationalen Haushaltszuweisungen eine Schlüsselrolle spielen müssen. Projekte sind wirksam als Lerninstrumente eingesetzt worden, als „Demonstrationsprojekte“, und sind ein entscheidendes Mittel für vordringliches Handeln und die Suche nach wirksamen Ansätzen. Mit Kinderarbeitsprojekten allein lässt sich die Kinderarbeit aber nicht beseitigen. Die umfangreichen Felderfahrungen, die das IPEC in nahezu 20 Jahren erworben hat, sind eine globale Ressource für die weltweite Bewegung. Die Erkenntnisse müssen in die notwendigen breiteren Strategien integriert werden, die sich nachhaltig auf das Kinderarbeitsproblem auswirken werden.

295. Der komparative Vorteil der IAO liegt im Wissens-, Politik- und Normenbereich und darin, dass sie die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und andere bedeutende Akteure im Hinblick auf das Ergreifen der notwendigen Maßnahmen zusammenführt. Die Herausforderung besteht darin, die Kohärenz und Wirkung des Programms sicherzustellen, ungeachtet dessen, dass die Mittel überwiegend für unmittelbare Dienstleistungsprojekte bereitgestellt werden. So ist sich das IPEC seit langem darüber im klaren, dass der Mangel an Basisfinanzierung seine Fähigkeit eingeschränkt hat, den Umfang seiner Programme auf die am meisten vernachlässigten Regionen, Wirtschaftssektoren und schlimmsten Formen der Kinderarbeit auszudehnen. Außerdem bedeuten die mit der Projektverwaltung verbundenen Transaktionskosten, dass wenig Zeit bleibt, um sich abzeichnende Chancen zu ergreifen und einen strategischen Überblick zu behalten. Die Möglichkeiten, die globale Politikgestaltung zu beeinflussen, in letzter Zeit die Folgemaßnahmen zum G20-Prozess, bergen ein enormes Potential, das genutzt werden muss.

Wichtige Partner: Zusammenarbeit mit UNICEF und internationalen NGOs

296. Es muss über eine systematische Zusammenarbeit mit internationalen NGOs und ihren nationalen Mitgliedern als Teil einer allgemeinen Anstrengung zur Schaffung von Allianzen nachgedacht werden. Dies könnte durch die bestehenden Allianzen unterstützt werden, die in letzter Zeit beispielsweise zu den Fragen Kinderarbeit im Haushalt, Menschenhandel, Migration und bewaffnete Konflikte geschmiedet worden sind.

297. Eine stärkere Partnerschaft mit UNICEF auf internationaler Ebene, die auch im letzten Gesamt-

³⁵ IPEC, 2008, a.a.O., S. 17-18.

³⁶ D. Moyo: *Dead aid: How aid is not working and how there is another way for Africa* (London, Penguin Books, 2009), S. 44.

bericht gefordert worden ist, würde auch dazu beitragen, die Umsetzung des Globalen Aktionsplans zu unterstützen und die Arbeit auf Landesebene durch die „Einheit in der Aktion“ zu erleichtern. UNICEF kann ein bedeutender Verbündeter in der Anwaltschaft sein, wie die Unterstützung zeigt, die bereits für die Tätigkeiten des Welttags geleistet wird. Auch hier würde irgendein Mechanismus auf globaler Ebene zur Aufrechterhaltung eines regelmäßigen Dialogs die Zusammenarbeit auf Landesebene unterstützen. Um die Partnerschaft mit UNICEF auch auf lokaler Ebene sicherzustellen, wird es darauf ankommen, die auf internationaler Ebene getroffenen Vereinbarungen in die tägliche Arbeit der nationalen Büros einzubeziehen.

Das Potential der BRIC-Länder als Vorkämpfer gegen die Kinderarbeit

298. Die Süd-Süd-Zusammenarbeit begann mit einem Fokus auf der Förderung des Handels und ausländischer Direktinvestitionen und umfasst jetzt auch Entwicklungshilfe. Die Brasilien, Russland, Indien und China (BRIC) umfassende Ländergruppe hielt ihren ersten formellen Gipfel im Juni 2009 ab. Diese Gruppe erwirtschaftet rund 15 Prozent des BIP der Welt und verfügt über 40 Prozent aller Gold- und Hartwährungsreserven. Der Begriff BRIC wurde zuerst im Jahr 2001 geprägt, um die vier Länder zu bezeichnen, die die größten heutigen Volkswirtschaften voraussichtlich bis 2050 überholen werden. Zu dieser Gruppe können Mexiko, Indonesien und die Türkei hinzugefügt werden, die zusammen auch als „Die aufstrebenden Sieben“ (E7) bezeichnet werden. Die BRIC-Allianz bemüht sich darum, diesen wirtschaftlichen Einfluss auf der Weltbühne in politischen Einfluss umzumünzen, auch innerhalb der internationalen Finanzinstitutionen. Brasilien und China sind schon zu Gebern geworden und verändern die Art und Weise, wie die Welt Entwicklungshilfe leistet. Es bestehen Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit mit Brasilien, Indien und China (BIC) als Vorkämpfer gegen die Kinderarbeit, nicht zuletzt im Rahmen von „Fokus Afrika“ als Teil des Engagements für den Zieltermin 2016 und im Geist von Artikel 8 des IAO-Übereinkommens Nr. 182.

Anwaltschaft

299. Kommunikation und Anwaltschaft werden als die künftigen Kernfähigkeiten der IAO bei der Förderung ihrer Agenda angesehen. Die Verbesserung der Sichtbarkeit der IAO ist aber nach wie vor eine Herausforderung. Anwaltschaft auf hoher

Ebene hat dazu beigetragen, die Frage der Kinderarbeit mehr in den Mittelpunkt der EFA-Agenda und anderer Agenden zu stellen, die sich mit Dimensionen der schlimmsten Formen der Kinderarbeit wie Menschenhandel und Kinder in bewaffneten Konflikten befassen. Die internationalen Finanzinstitutionen und maßgebliche Befürworter einer globalen Entwicklung, wie Jeffrey Sachs, Amartya Sen und Joseph Stiglitz, haben Kinderarbeitsfragen im Rahmen ihrer Analyse der Entwicklung und Globalisierung in der Regel weniger Aufmerksamkeit geschenkt. Erforderlich ist immer noch ein Quantensprung in den anwaltschaftlichen Bemühungen, die sehr viel ehrgeiziger sein müssen – eine Schlüsselbotschaft dieses Berichts. Die Kosten-Nutzen-Untersuchung der IAO zur Beendigung der Kinderarbeit, die 2004 veröffentlicht wurde, hatte nicht die Wirkung, die sie eigentlich verdient hätte. Diese Arbeiten zu Kosten-Nutzen-Analysen müssen im Kontext der G20-Folgemaßnahmen hervorgehoben werden, die neue Möglichkeiten für innovative Finanzierungsinstrumente eröffnen. Ein bedeutender Schwerpunkt wird die Verknüpfung der Beseitigung der Kinderarbeit mit dem Wert der Schulbildung sein müssen.

300. Sehr viel mehr könnte durch den Welttag erreicht werden, wenn er als webbasierte Online-Kampagne „auf die nächste Ebene“ gehoben wird. Das Ziel wäre die Schaffung einer „Welttag-Partnerschaft“ als lose Allianz durch eine energische Kampagne zur Förderung der Webseite. Dies würde mehr Investitionen und eine systematische Planung erfordern zum Aufbau eines Netzwerks und einer Datenbank zusammen mit maßgeblichen Partnern wie den Netzwerken des IGB und der IOE. Durch die Entwicklung einfacher Leitlinien zu den Möglichkeiten eines Engagements würde die Beteiligung der Sozialpartner verstärkt werden. Der Welttag bietet auch eine große Gelegenheit zu Partnerschaften mit internationalen und nationalen NGOs sowie der Familie der Vereinten Nationen. Dies bedeutet eine stärkere Fokussierung auf die Landesebene, und es bietet sich eine besondere Gelegenheit, den Umfang der Welttag-Aktivitäten in Industrieländern zu erweitern, die mit den Sozialpartnern erkundet werden muss.

301. Webbasierte Informationen sind ein entscheidender Teil jeder heutigen Kommunikationsstrategie. Das IPEC hat sich in diesem Bereich in Form der allgemeinen Website und in Form spezialisierter Websites wie SIMPOC engagiert. Diese werden zur Verbreitung der Botschaft genutzt, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Welttag. Dies ist auch an die Strategie zur Entwicklung von Netzwerken von „praxisbezoge-

nen Gemeinschaften“ zu Fragen wie Arbeitsschutz, Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung und Menschenhandel gekoppelt. Der Ausbau der Kommunikationstätigkeit und der anwaltschaftlichen Bemühungen bedeutet daher zunehmend, online zu gehen.

Wissenslücken und Wissensstrategie

Lücken

302. Wir können nicht umhin, uns auf die Vergangenheit zu berufen, wenn wir die Zukunft gestalten wollen. Auf einer Ebene ist unser historisches Verständnis der Ursachen und der Beseitigung der Kinderarbeit profund. Die Kampagne gegen die Kinderarbeit kann man nicht mit der globalen Reaktion auf HIV/Aids vergleichen, die gerade mal zwei Jahrzehnte zurückreicht. Die nationalen Erfahrungen mit der Bekämpfung der Kinderarbeit reichen mindestens bis in die 1830er Jahre zurück. Die Antwort auf der internationalen Ebene geht zurück auf das Jahr 1919, wenn nicht früher, da die Bekämpfung der Kinderarbeit einer der Hauptbeweggründe für die Gründung der IAO war. Sehr grob gesagt, wissen wir, was wir in Bezug auf die Kinderarbeit tun müssen, das Problem liegt aber im Detail.

303. Wenn es um bestimmte Länder und Arten von Kinderarbeit geht, tun sich Lücken auf. Außerdem liefern Erkenntnisse aus der Geschichte keine genaue Blaupause für irgendein gegebenes Land. Eine zentrale Botschaft dieses Berichts ist die Bedeutung der „Politik der Beseitigung der Kinderarbeit“, anders ausgedrückt, wie Hindernisse für Politik- und Haushaltsreformen durch die Schaffung von Koalitionen, insbesondere innerhalb der Zivilgesellschaft, überwunden werden können. Die Analysen von Brasilien (und Mexiko) zur Erklärung der vergangenen „sprunghaften Fortschritte“ sind hier wichtig als Lehren dafür, wie wesentliche Interventionen ausgeweitet werden können. Die Unterstützung von Ländern und nationalen Partnern im Hinblick auf die Durchführung besserer Wirkungsabschätzungen von nationalen Initiativen könnte ebenfalls zeigen, wie nationale Ergebnisse infolge von spezifischen Interventionen, Politiken und IAO-Unterstützungsprojekten erzielt worden sind. Hier bestand in der Vergangenheit eine große Lücke, die aber jetzt durch die weitere Entwicklung und Umsetzung des IPEC-Wirkungsabschätzungsrahmens angegangen wird, der das Schwergewicht auf Werkzeuge für Länder zur Durchführung solcher Abschätzungen legt. Nachhaltigkeitsstudien, die längerfristige und breitere nationale Ergebnisse nachträglich überprüfen und diese mit spezifischen

Politik- und Programminterventionen verknüpfen, einschließlich derjenigen, die von IAO-IPEC unterstützt wurden, werden zur Zeit ebenfalls geplant.

304. Die Arbeit an Methoden zur besseren Erfassung einiger der verborgenen schlimmsten Formen der Kinderarbeit, wie Zwangsarbeit, muss fortgesetzt werden. Dies wurde in der von der Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker im Dezember 2008 verabschiedeten Entschließung über Statistiken der Kinderarbeit gefordert. Die Entschließung verlangte weitere Maßnahmen der IAO und ihrer Partner zur Entwicklung geeigneter statistischer Methoden für die Erstellung zuverlässiger Schätzungen über Kinder in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit, ausgenommen gefährliche Arbeit, und besondere Gruppen wie Kinderarbeiter, die allein auf den Straßen leben³⁷.

Wissensstrategie

305. Das Wissensmanagement ist zu einem zentralen Anliegen im System der Vereinten Nationen geworden und umfasst das gesamte Spektrum der Erzeugung, Sammlung, Erfassung, Speicherung, Kodifizierung, Übertragung und Weitergabe von Wissen. Ziel der IAO ist es, ihren Status als führende Wissensinstitution in der Welt der Arbeit aufrechtzuerhalten und zu verbessern und die globalen und nationalen Politikdebatten zu beeinflussen. Für das IPEC steht die geistige Führerschaft im Mittelpunkt ihrer eigenen Fortschrittsvision.

306. Wie in Teil III erwähnt, sind große Erfolge bei der Entwicklung und Verbreitung von Wissensprodukten zu verzeichnen gewesen, insbesondere Ressourcen, die sich an Entscheidungsträger und Praktiker wenden. Es ist jedoch noch ein gutes Stück Weg zurückzulegen, um eine voll artikulierte und integrierte Wissensstrategie zu verwirklichen, die den Menschen das Wissen vermittelt, das sie als Teil einer breiten weltweiten Bewegung gegen Kinderarbeit benötigen. So wird der umfangreiche Bestand des IPEC an Evaluierungen mit systematischer Dokumentierung der gewonnenen Erkenntnisse und der potentiellen vorbildlichen Praktiken von großem Wert sein für eine weitere systematische Nutzung durch die IAO, wenn iTrack, das webbasierte elektronische Evaluierungsmanagementsystem der IAO, voll einsatzfähig ist. Dies wird mit der Förderung einer Strategie für die weltweite Bewegung verbunden sein, in der das Programm anderen Gehör schenkt und von anderen lernt durch Partnerschaften und Gelegenheiten für den Wissensaustausch, die

³⁷ IAA: ICLS, 2009, a.a.O.

durch sich herausbildende praxisbezogene Gemeinschaften geboten werden. Diese Fokussierung auf Wissensführerschaft nimmt auch eine künftige Neuausrichtung des IPEC in Richtung einer mehr katalytischen Rolle vorweg, die darin besteht, die Mitgliedsgruppen der IAO und andere in der weltweiten Bewegung durch sein Wissen statt einfach durch die ihm zur Verfügung stehenden Mittel zum Handeln zu befähigen.

Messung der nationalen Anstrengungen und Fortschritte

307. Ein Wissens- und Anwaltschaftswerkzeug, das vielleicht in Betracht gezogen werden muss, ist ein *Child Labour Indicator Tool*, das Länder in Bezug auf die Verbreitung von Kinderarbeit und ihre Antworten auf das Kinderarbeitsproblem bewertet. Ein solches Werkzeug könnte einen wichtigen Bestandteil künftiger Weltberichte über Kinderarbeit bilden.

308. Ein Indikator für die von Ländern hinsichtlich der Kinderarbeit gemachten Fortschritte würde auch im Einklang mit dem von der Dreigliedrigen Sachverständigentagung über die Messung von menschenwürdiger Arbeit, die im September 2008 stattfand, entwickelten Rahmen stehen³⁸. Der Rahmen verbindet konventionelle statistische Indikatoren für menschenwürdige Arbeit mit einer systematischen Beschreibung von Informationen über Rechte bei der Arbeit und den Rechtsrahmen für menschenwürdige Arbeit. Die Sachverständigen machten jedoch geltend, dass dies durch numerische Indikatoren für Fortschritte bei den vier grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit ergänzt werden sollte. Der Verwaltungsrat hat den von der Dreigliedrigen Sachverständigentagung erarbeiteten Vorschlag bei zwei Anlässen erörtert und weitere Arbeiten des Amtes befürwortet³⁹. Die Arbeiten zur Entwicklung eines numerischen Indikators für Fortschritte im Bereich der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen sind bereits weit fortgeschritten, und Indikatoren für Kinderarbeit, sowie für Zwangsarbeit und Chancengleichheit und

Gleichbehandlung in der Beschäftigung, könnten als Nächstes folgen.

309. Die IAO verfügt sowohl über die statistischen Daten im Rahmen des SIMPOC als auch über qualitative Daten aus den Fortschrittsberichten des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen und des IPEC, um mit der systematischen Entwicklung eines solchen Werkzeugs beginnen zu können. Die vom IPEC in letzter Zeit unternommenen Anstrengungen zur Entwicklung einer Methode für die Bewertung der Art und des Ausmaßes der von einem Mitgliedstaat benötigten Unterstützung werden solche Arbeiten bereits vorweggenommen. Die Entwicklung eines Indikators für Landesprogramme für menschliche Arbeit, der Kinderarbeit einschließt, wäre ein weiterer natürlicher Ansatzpunkt.

310. Um eine weitere Erörterung dieser Frage anzustoßen, wird nachstehend eine mögliche Auswahl von Kriterien für einen numerischen Fortschrittsindikator zu Kinderarbeit aufgeführt. Wie im Fall der Indikatoren für die anderen grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit wird es darauf ankommen, einen zuverlässigen und reproduzierbaren Indikator zu entwickeln, der mit dem IAO-Überwachungssystem voll vereinbar ist. Die nachstehenden potentiellen Indikatoren, die auf den Übereinkommen Nr. 138 und 182 beruhen, können verwendet werden, um Länder nach ihrer Antwort auf das Kinderarbeitsproblem zusammenzufassen:

- Verbreitung von Kinderarbeit, wie sie durch nationale Erhebungen gemessen wird.
- Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen wie die IAO-Übereinkommen Nr. 138, 182 und 144 und das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC) und die Berichterstattungsergebnisse.
- Wissen über Kinderarbeit durch eine Reihe von entsprechenden nationalen Erhebungen, Schnelleinschätzungen, Basiserhebungen usw. und die Ergebnisse in Bezug auf Verbreitung und Tendenzen.
- Qualitative Indikatoren (Rechte bei der Arbeit und Rechtsrahmen) zur Messung von Fortschritten auf dem Weg zur Beseitigung der Kinderarbeit anhand der Indikatoren der IAO für menschenwürdige Arbeit.
- Offenheit für Maßnahmen der Vereinten Nationen im Land auf nationaler, subnationaler, sektoraler oder Gruppenebene.
- Kinderarbeitspolitik, wie sie in Rechtsvorschriften, nationalen Aktionsplänen, Haushaltszuweisungen, gefährlichen Listen zum Ausdruck kommt.

³⁸ Siehe IAA: *Measurement of decent work*, Discussion paper for the Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work (Genf, Aug. 2008), und IAA: Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work: Chairperson's report (Genf, Okt. 2008), beide zugänglich unter <http://www.ilo.org/integration/resources/mtgdocs/lang--en/index.htm>.

³⁹ Siehe GB.303/19/3, Report of the Director-General: Third Supplementary Report, Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work, Nov. 2008, und GB.306/17/5, Report of the Director-General: Fifth Supplementary Report, Measuring Decent Work, Nov. 2009.

- Generelle Berücksichtigung der Kinderarbeit durch nationale Entwicklungspläne, PRSPs, UNDAF und DWCPs.
- Fähigkeit und Engagement der Sozialpartner als Teil der Antwort auf die Kinderarbeit durch Mechanismen für den sozialen Dialog wie nationale Lenkungsausschüsse und das Ausmaß der Integration in Politiken, Strukturen und Programmen und Ausdehnung ihrer Tätigkeiten und Vertretungskapazität in die informelle Wirtschaft.
- Förderliches Umfeld, das die Beseitigung der Kinderarbeit unterstützt und anhand von Indikatoren für politische Stabilität und gute Regierungsführung und Entwicklungsindizes für Bildung für alle, menschliche Entwicklung und Gleichstellung beurteilt werden kann.

Ratifikationsaussichten

311. Wie wir in Teil I des Berichts gesehen haben, sind die absoluten Zahlen zur Ratifikation der IAO-Kinderarbeitsnormen eindrucksvoll, insbesondere hinsichtlich des Übereinkommens Nr. 182, sie verdecken aber wesentliche qualitative Lücken. Dies erfordert nicht unbedingt eine Kampagne, aber zumindest eine Strategie. Wie in Teil I des Berichts gezeigt wurde, hinken zwölf Länder in Bezug auf das Übereinkommen Nr. 182 hinterher. Hinsichtlich des Übereinkommens Nr. 138 bilden Australien, Bangladesch, Indien, Iran, Kanada, Mexiko, Neuseeland, Saudi-Arabien und die Vereinigten Staaten eine bedeutende Gruppe. Die Kenntnis der Ratifikationsaussichten, insbesondere was Schlüsselländer wie Indien und die Vereinigten Staaten angeht, würde den globalen anwaltschaftlichen Bemühungen großen Auftrieb geben.

Regionale Strategien

312. Die Bemühungen der IAO im Bereich der Kinderarbeit legen immer noch viel Gewicht auf Lateinamerika. Dafür gibt es verständliche Gründe, u.a. die Fähigkeit, operative Tätigkeiten rasch und erfolgreich durchzuführen. Afrika ist indes nach wie vor die Region, in der hinsichtlich der Bildung für alle und vieler der MEZ die geringsten Fortschritte erzielt werden. Was muss beispielsweise immer noch getan werden, um eine afrikaweite Bewegung gegen Kinderarbeit zu fördern? Inwieweit sind Chancen genutzt und die auf dem G8-Gipfel im Jahr 2005 gemachten internationalen Hilfszusagen eingehalten worden? Gleichzeitig beheimatet Südasien die größte Zahl von Kinderarbeitern, und einige Regierungen haben ein schwaches politisches Engagement für

EFA und für die Ratifizierung der IAO-Übereinkommen Nr. 138 und 182 gezeigt. Auch der arabischen Region muss möglicherweise besondere Beachtung geschenkt werden, und dann sind noch Ost- und Zentralasien in Betracht zu ziehen. Zwar hat Lateinamerika insgesamt gut abgeschnitten und sein eigenes Ziel auf 2015 festgesetzt (wie auch Afrika), aber die Fortschritte in der Region sind ungleichmäßig, und einige Länder weisen Kinderarbeitsraten auf, die denen in vielen Ländern südlich der Sahara entsprechen oder höher liegen.

313. Dieser Bericht setzt sich für eine viel stärkere strategische Fokussierung auf Südasien ein (neben Afrika), betont aber auch die Bedeutung eines subregionalen Ansatzes (und im Fall sehr großer Länder wie Indien eines subnationalen Ansatzes), da es innerhalb von Regionen erhebliche Unterschiede in Bezug auf Probleme, Möglichkeiten und Fortschritte gibt. Nachstehend werden wesentliche regionale Prioritäten für Aktionen aufgeführt statt einer erschöpfenden Darstellung Region für Region.

Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber Afrika

314. In den vergangenen vier Jahren haben viele afrikanische Volkswirtschaften jährliche Zuwachsraten um 5 Prozent erzielt. Es sind bedeutende Erfolge im Bildungsbereich zu verzeichnen gewesen, namentlich die Abschaffung der Grundschulgebühren in einigen Ländern, was zu einer erheblichen Ausweitung des Schulbesuchs geführt hat. So war eine starke Partnerschaft der Regierung, der Geber und der Zivilgesellschaft maßgeblich verantwortlich für die rasche Verbesserung des Zugangs zur Grundschulbildung und im Abschluss der Grundschulbildung in der Vereinigten Republik Tansania. Im Jahr 2001 schaffte die Regierung die Grundschulgebühren ab und brachte ein Programm zur Verbesserung des Zugangs und der Qualität auf der Primarstufe auf den Weg. Als Folge davon fiel die Zahl der nicht eingeschulten Kinder im Grundschulalter dramatisch, von mehr als drei Millionen auf unter 150.000⁴⁰. Kenia gelang es zwischen 2001 und Ende 2006, seine HIV-Rate mehr als zu halbieren. In der politischen Landschaft hat es bedeutende Veränderungen gegeben, wobei jetzt mehr als die Hälfte der Länder in der Region demokratische Wahlen abhalten. Das allgemeine Bild stellt jedoch nach wie vor eine Herausforderung dar. In dieser Region lebt die Hälfte der Armen der Welt, und die Armut steigt weiter an, so dass viele Län-

⁴⁰ EFA Global Monitoring Report 2009, a.a.O., S. 63.

der genauso arm sind vor 40 Jahren⁴¹. Ein großes Hindernis für Fortschritte in Afrika sind die anhaltenden Konflikte in einer bedeutenden Zahl von Ländern, darunter einige der größten Staaten wie Sudan und die Demokratische Republik Kongo. Wie an anderer Stelle in diesem Bericht ausgeführt wird, werden die Auswirkungen bewaffneter Konflikte von der internationalen Gemeinschaft zunehmend als ein großes Entwicklungshindernis anerkannt, insbesondere in Afrika.

315. Dies ist jedoch kein günstiger Zeitpunkt, um sich für mehr Entwicklungshilfe stark zu machen. Die schlimmste globale Rezession seit den dreißiger Jahren hat Einzelpersonen, Organisationen und Regierungen zur Einschränkung ihrer Hilfe veranlasst. Zu dieser Gebermüdigkeit kommt eine wachsende öffentliche Skepsis in den Geberländern hinsichtlich der Effektivität der bisherigen Hilfsanstrengungen in Afrika hinzu. Dies ist zum Teil auf jüngste Kritiken der Hilfe an Afrika von Ökonomen wie Paul Collier, Bill Easterly und dem sambischen Ökonomen Dambisa Moyo zurückzuführen. Insbesondere Moyo weist in *Dead Aid* darauf hin, dass Afrika seit den vierziger Jahren rund eine Billion US-Dollar an Hilfe erhalten hat (ein Vielfaches des Marshall-Plans für Nachkriegseuropa), aber kaum Resultate vorzuweisen hat⁴². Außerdem ist die Hilfe selbst zu dem Problem geworden, für das sie vorgibt, die Lösung zu sein, da sie eine Abhängigkeit schafft, die dringend benötigten Veränderungen und der Annahme alternativer Modelle für die Entwicklungsfinanzierung im Wege steht.

316. Der Gesamtbericht von 2006 wurde zum Zeitpunkt des internationalen Rufs nach einem „großen Schub“ für Afrika verfasst, der auf dem G8-Gipfel im Juli 2005 in Gleneagles seinen Höhepunkt erreichte. Dies war auch Teil einer Massenbewegung mit dem Ziel, *Armut in die Geschichtsbücher zu verbannen*. Afrika wurde eine Verdoppelung der Hilfsleistungen bis 2010 versprochen. Afrika südlich der Sahara braucht keine neuen Versprechungen. Was es braucht, ist eine Verpflichtung zur Bereitstellung der zusätzlichen 14 Milliarden US-Dollar bis 2010, um die alten Versprechungen einzuhalten. Wie wir in Teil II gesehen haben, sind diese Hilfszusagen von den meisten der reichen Nationen der G8 nicht eingehalten worden. Dies ist auf dem G8-Treffen im Jahr 2009 durch Unterstützung für die afrikanische Landwirtschaft angegangen worden.

317. Zu welchem Ergebnis die Debatten über die Wirksamkeit der Hilfe auch immer kommen, die

tatsächlichen Auswirkungen der öffentlichen Entwicklungshilfe in Afrika sprechen eine andere Sprache. So hat die Entwicklungshilfe in der Vereinigten Republik Tansania dafür gesorgt, dass drei Millionen Kinder eingeschult worden sind. Hier geht es aber nicht um das Volumen, sondern um die Qualität der Hilfe, und darum, wie Regierungen reagieren und von der Zivilgesellschaft zur Rechenschaft gezogen werden. Die IAO hat in einer Studie über Kosten und Nutzen der Beseitigung der Kinderarbeit den derzeitigen Wert der Kosten für die Beseitigung der Kinderarbeit in Afrika südlich der Sahara auf rund 140 Milliarden US-Dollar veranschlagt, von denen 107 Milliarden US-Dollar auf Aufwendungen für die Bereitstellung von Lehrern, neuen Schulen, Unterrichtsmaterial usw. entfallen würden. Der Gesamtnutzen beläuft sich hingegen auf 734 Milliarden US-Dollar bzw. das 5,2-fache der Kosten, eine 20-jährige Großinvestition in die Zukunft Afrikas⁴³. Die Welt kann sich diese Investition leisten.

318. Ferner muss die Bedeutung der ausländischen Unterstützung auch in die richtige Perspektive gerückt werden, indem andere vielleicht bedeutendere Instrumente für die afrikanische Entwicklung anerkannt werden, nicht zuletzt Handel, private Investitionen und das Potential für die Wirtschaftsentwicklung. Die aufstrebenden Wirtschaften dürften als Partner für die Entwicklung Afrikas an Gewicht zunehmen. China hat sich schon zum wichtigsten Handelspartner Afrikas entwickelt, aber Indien und die Türkei, unter anderen, sind China dicht auf den Fersen. An dem ersten chinesisch-afrikanischen Gipfeltreffen im November 2006 nahmen mehr als 40 afrikanische Führer teil. Im April 2008 gründete Indien ein eigenes Forum für Indien und Afrika. Im Mai 2008 unterzeichnete die Türkei Handelsvereinbarungen mit 35 afrikanischen Ländern. Wie weiter unten geltend gemacht wird, können diese wachsenden wirtschaftlichen und politischen Beziehungen auch zur Unterstützung der Bemühungen um die Beseitigung der Kinderarbeit in Afrika genutzt werden.

Maßnahmen der IAO

319. Die IAO ging das Kinderarbeitsproblem in Afrika erstmals vor 20 Jahren im Rahmen der ersten regionalen dreigliedrigen Arbeitstagung

⁴¹ D. Moyo, a.a.O., S. 5.

⁴² Ebd.

⁴³ IPEC: *Investing in every child: An economic study of the costs and benefits of eliminating child labour* (Genf, IAA, 2004).

an⁴⁴. Damals wie heute wurde Afrika als die Region angesehen, in der das Problem wegen der starken Verbreitung der Kinderarbeit am akutesten war. Die Arbeitstagung schloss mit Vorschlägen für nationale Aktionsprogramme, von denen viele die Form von Studien annahmen. Auf der Arbeitstagung wurden unter anderen wichtigen Feststellungen die besondere Rolle der unentgeltlichen und obligatorischen Schulbildung und die Notwendigkeit betont, den Staat und die Öffentlichkeit zur Auseinandersetzung mit dem Problem anzuregen. Kinderarbeit wurde als strittige Frage angesehen, wobei die Medien sich in einigen Fällen aufgrund staatlicher Kontrolle zurückhielten.

320. Ab 2007 begann das IPEC mit der Ausarbeitung eines regionalen Strategiepapiers für Afrika als Teil eines Programms *Fokus Afrika*. Im April 2007 setzten sich die Mitgliedsgruppen der IAO in Afrika das Ziel der Beseitigung der schlimmsten Formen bis 2015 in Angleichung an die MEZ. Das Strategiepapier sah dies als erreichbar an insofern, als die erforderlichen Kenntnisse und Werkzeuge weitgehend zur Verfügung standen und die meisten erforderlichen Mittel schon auf dem Weltbildungsforum im Jahr 2000 in Dakar zugesagt worden waren. Das Problem ist wie immer der politische Wille zur Erfüllung dieser Verpflichtungen.

321. Der regionale Aktionsplan des IPEC für Afrika fordert einen stärker fokussierten Ansatz, gestützt auf die drei Säulen des Globalen Aktionsplans. Die Hauptkomponenten der vorgeschlagenen Strategie umfassen eine Vergrößerung der Reichweite von IAO/IPEC in der Region, insbesondere zur Unterstützung bei der Formulierung und Umsetzung von nationalen Aktionsprogrammen, neben technischer Unterstützung in anderen Bereichen wie bedingte Cash Transfer-Programme, Rechtsreform und Verknüpfungen mit Jugendbeschäftigungspolitiken. Die Entwicklung von Wissen, Werkzeugen und Kapazität ist auch wesentlich, insbesondere die Verbesserung der Fähigkeiten der afrikanischen Entwicklungsforschungsinstitute. Die Einwerbung von Mitteln ist nach wie vor von entscheidender Bedeutung und muss Bemühungen um die Beschaffung von mehr lokalen Mitteln aus öffentlichen und privaten Quellen umfassen. Es müssen Anstrengungen im Hinblick auf die Förderung einer afrikaweiten Bewegung gegen Kinderarbeit unternommen werden, die das politische Engagement unterfüttern

kann. Eine hochkarätige Beratergruppe könnte hier eine maßgebliche Rolle spielen. Ein Schlüsselement des Aktionsplans ist der weitere Ausbau der Verbindungen zu wesentlichen afrikanischen Partnern wie der Afrikanischen Union und subregionalen Gremien. Schließlich muss die Kinderarbeit weiter in die DWCPs integriert werden, wo die Verknüpfung mit der Jugendbeschäftigung von zentraler Bedeutung ist.

322. Eine politische Konferenz auf hoher Ebene in Afrika könnte ebenfalls als ein Mittel vorgesehen werden, um das Kinderarbeitsproblem auf die Politikagenda zu setzen. Die Folgemaßnahmen zum G8-Treffen im Jahr 2009 und dessen Fokus auf der Entwicklung der afrikanischen Landwirtschaft sollten einen wichtigen Teil dieser Bemühungen bilden. Die Weltkonferenz im Jahr 2010 in Den Haag sollte entsprechende Impulse liefern.

Südasien: Eine große Kinderarbeiterpopulation

323. Die entscheidende Schlacht gegen die Kinderarbeit muss in Südasien gewonnen werden. Die Zahlen sagen alles. Indien hat 445 Millionen Kinder, Bangladesch 64 Millionen und Pakistan 70 Millionen im Vergleich beispielsweise zu Chinas 348 Millionen⁴⁵. Rein zahlenmäßig gibt es in Indien und Pakistan bei weitem die meisten nicht eingeschulten Kinder in der Welt⁴⁶. Die Region bietet auch einen krassen Gegensatz beim politischen Engagement für universelle Schulbildung und Armutsverringerung. Während China seit 1979 mehr Menschen aus der Armut herausgeführt hat als jedes andere Land und die meisten seiner Kinder eine Grundschule besuchen, hat sich dieses Ziel in Südasien oft als unerreichbar erwiesen. Wie in Teil II dieses Berichts festgestellt, war 1960 der erste Zieltermin zur Erreichung der universellen Schulbildung, wie in der indischen Verfassung versprochen worden war. Wie lässt sich diese zeitliche Verzögerung erklären?

324. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass Indien vor einer größeren Herausforderung steht als jedes andere Land. Wie in Teil II erwähnt wurde, findet sich die große Mehrheit der Erwerbstätigen in der ländlichen informellen Wirtschaft. Von Indiens 370 Millionen Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft sind 236 Millionen in der Landwirtschaft tätig. Amtlichen Daten zufolge leben nahezu 25 Prozent der ländlichen Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze. Nach der Armutsdefinition der Weltbank leben wahrscheinliche mehr als 75 Prozent aller Inder

⁴⁴ IAA: *Report of the African regional tripartite workshop on measures to combat child labour*, Kairo, 10.-14. Sept. 1989 (Genf, 1989).

⁴⁵ UNICEF, 2007, a.a.O.

⁴⁶ FTI, 2009, a.a.O., S. 1.

unterhalb der Armutsgrenze. Infolgedessen gibt es ein gewaltiges Problem der ländlichen Verschuldung, von der 82 Prozent der Bauern in Andhra Pradesh und rund 50 Prozent der Bauern landesweit betroffen sind. Rund ein Viertel der Männer und nahezu die Hälfte aller Frauen sind Analphabeten, und in 28 Prozent der Dörfer gibt es keine Grundschule ⁴⁷.

325. Vor diesem Hintergrund ist im Lauf der Jahre eine intensive Debatte über die Tendenzen und die Größe der Kinderarbeiterpopulation in Indien geführt worden. Wie in Teil II erwähnt, betrug die Zahl der Kinderarbeiter nach Schätzungen der National Sample Survey Organization im Zeitraum 1993-94 13,3 Millionen und im Zeitraum 2004-05 8,6 Millionen. Sie machten rund 6,2 Prozent der Kinder in der Altersgruppe 5 bis 14 Jahre im Zeitraum 1993-94 und 3,4 Prozent im Zeitraum 2004-05 aus ⁴⁸. Auf vier Staaten entfallen 40 Prozent der Kinderarbeiter des Landes. Nahezu 80 Prozent der Kinderarbeiter finden sich in der Landwirtschaft. Ein Bericht der Nationalen Kommission für Unternehmen im nicht organisierten Sektor von 2007 verwies auf ein sehr viel größeres „Arbeitskräftereservoir“, das aus nicht eingeschulten Kindern besteht, die als potentielle Kinderarbeiter angesehen werden könnten. Im Staat Bihar beispielsweise besucht ein Drittel der Kinder in der Altersgruppe 5 bis 14 Jahre keine Schule, während der gesamtindische Durchschnitt bei etwa 18 Prozent liegt. Dieses potentielle Kinderarbeiterreservoir ist mit 45,2 Millionen immer noch sehr hoch ⁴⁹.

326. Angesichts dieser Gegebenheiten sollten der Ehrgeiz und das politische Engagement für die Grundbildung verstärkt werden. Indien beispielsweise wendet immer noch etwa den gleichen Anteil des Volkseinkommens für die Bildung auf (um 3,5 Prozent) wie in der Mitte der achtziger Jahre, ja sogar etwas weniger. Die institutionelle Fähigkeit zur Umsetzung von Politiken und Programmen und zur Durchsetzung von Rechtsvorschriften ist nach wie vor eine große Herausforderung auf allen Ebenen und könnte durch das

Landesteam der Vereinten Nationen besser unterstützt werden ⁵⁰.

327. Ein Weg nach vorn im Kontext der Süd-Süd-Zusammenarbeit könnten subnationale Zusagen und Programme zu kinderarbeitsfreien Gebieten nach dem Vorbild des Staates Bahia, Brasilien, sein. Kerala bietet bereits ein Modell, dem andere indische Staaten folgen könnten. Dies könnte Teil einer subregionalen Strategie für Indien und Süd-asien allgemein sein. Kerala zeigt auch die Bedeutung von Investitionen in die Grundbildung bei der Bekämpfung der Kinderarbeit. Es ist wichtig, dass die Regierungen der Region, die zu wenig in die Bildung investiert haben, sich rasch auf den internationalen Richtwert zubewegen, wonach 4 bis 6 Prozent des BSP für das Bildungswesen aufgewendet werden sollen ⁵¹. Im Mittelpunkt dieser Aufwendungen muss die Grundbildung stehen, und es muss sichergestellt werden, dass vernachlässigte Gruppen, nicht zuletzt Mädchen, eingeschult werden und in der Schule bleiben.

Amerika: Gute, aber ungleiche Fortschritte

328. Amerika hat in den letzten Jahren gute Fortschritte erzielt. Die grundlegenden Übereinkommen über die Kinderarbeit sind von nahezu allen Ländern in der Region ratifiziert worden. Die Kinderarbeitsfrage ist in den nationalen Politiken aller Länder präsent. Es ist die Region, in der die Kinderarbeit während der letzten zehn Jahre am stärksten abgebaut worden ist. Es sind eindrucksvolle Wissensgrundlagen geschaffen worden (in qualitativer wie quantitativer Hinsicht). Zusammen mit der Zivilgesellschaft und den Medien ist eine breite Allianz von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gegen Kinderarbeit aufgebaut worden. Es besteht ein starkes regionales Engagement im Rahmen der Hemisphärischen Agenda für menschenwürdige Arbeit für Gesamtamerika, die Verpflichtungen und konkrete Zeitrahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen bis 2015 und der Kinderarbeit insgesamt bis 2020 umfasst. In den für Zentralamerika, Panama und die Dominikanische Republik angenommenen „Fahrplänen“ findet die Agenda konkreten Niederschlag.

329. Trotz der bedeutenden und ermutigenden Fortschritte bleibt aber noch viel zu tun. Die große Herausforderung in der Region besteht darin, die Dynamik aufrechtzuerhalten. In Amerika bilden verletzte Bevölkerungsgruppen Anlass zu großer Sorge. Zu diesen gehören indigene Völker,

⁴⁷ T. Haque und S. Varghese, 2007, a.a.O., S. 8-15.

⁴⁸ Ein vor kurzem veröffentlichter Bericht von UNICEF behauptet jedoch, dass die Kinderarbeitsrate in Indien 12 Prozent oder 29 Millionen beträgt. Siehe UNICEF: *Progress for children: A report card on child protection* (New York, Sept. 2009), S. 26.

⁴⁹ Nationale Kommission für Unternehmen im nicht organisierten Sektor: *Report on conditions of work and promotion of livelihoods in the unorganized sector* (Neu-Delhi, Aug. 2007), S. 101.

⁵⁰ IPEC, 2009, a.a.O.

⁵¹ Siehe die Erklärung von Oslo, Achte Tagung der Hochrangigen Gruppe für Bildung für Alle, 16.-18. Dez. 2008.

denen die allgemeinen Fortschritte in der Region nicht zugute gekommen sind. Um ein Schlaglicht auf diese vernachlässigte Frage zu werfen, wurde im März 2010 eine große „Lateinamerikanische Tagung indigener Völker und der Staat: Auf dem Weg zu einem wirksamen Schutz der Rechte von indigenen Jungen, Mädchen und Heranwachsenden in zu beseitigenden Kinderarbeitssituationen“ veranstaltet. Die IAO hat unter den neun die Konferenz unterstützenden Organisationen eine führende Position übernommen, indem sie nationale Berichte für Guatemala, Honduras, Nicaragua und Panama erstellt hat. Diese Initiative kommt zur rechten Zeit, da die Kinder von indigenen Bevölkerungsgruppen überproportional von der Bildung ausgeschlossen sind und in einigen der schlimmsten Formen der Kinderarbeit im Bergbau, in der Landwirtschaft und in anderen Sektoren anzutreffen sind. Ermutigend ist, dass das IPEC und UNICEF im Jahr 2008 gemeinsam eine subregionale Andentagung über indigene Kinderarbeit veranstaltet haben. Aufgrund dieser Tagung richteten die dreigliedrigen Kinderarbeitskommissionen Boliviens, Ecuadors, Kolumbiens, Perus und Paraguays Sondereinheiten zur Behandlung dieser Frage in Zusammenarbeit mit Stammesvölker vertretenden Organisationen ein.

330. Weitere regionale Kinderarbeitsanliegen sind die Misere der Arbeitsmigranten und die Verwundbarkeit aufgrund der globalen Wirtschaftskrise. Die Abbildung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit wie Kinderhandel und kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern ist nach wie vor eine Herausforderung. Die Entwicklung von Indikatoren zur Verfolgung der Verpflichtungen im Rahmen des innerregionalen Ansatzes ist für die Aufrechterhaltung der Dynamik ebenfalls von zentraler Bedeutung. Die Ausweitung und Intensivierung der Zusammenarbeit mit anderen Regionen, nicht zuletzt Afrika, im Kontext der Süd-Süd-Kooperation bietet eine wichtige Gelegenheit, die gesamten globalen Anstrengungen weiter voranzubringen. Brasilien (und Mexiko) könnte(n) zunehmend eine Vorreiterrolle spielen und technische und finanzielle Unterstützung für andere Regionen sowie in Gesamtamerika bereitstellen.

Arabische Staaten

331. Das Problem der Kinderarbeit in der arabischen Region ist lange Zeit entweder mit Gleichgültigkeit oder mit einer gewissen Skepsis betrachtet worden. Die letzten zehn Jahre haben jedoch einen dramatischen Wandel sowohl auf der Regierungsebene als auch in der Zivilgesellschaft insgesamt gesehen. Mit einer Ratifikationsrate der beiden Übereinkommen über Kinderarbeit von

nahezu 100 Prozent zeigen die arabischen Staaten ein Engagement für die Bekämpfung der Kinderarbeit.

332. Aufgrund unzulänglicher Daten liegen keine neueren Schätzungen des Umfangs der Kinderarbeit in der arabischen Region vor. Es wird jedoch angenommen, dass das Problem in manchen Ländern signifikant ist und durch Armut, weit verbreitete Arbeitslosigkeit und die schlechte Qualität der Schulbildung, die zu frühzeitigen Bildungsabbrüchen führt, verschlimmert wird. Die meisten Kinder arbeiten in der Landwirtschaft, und endemische politische Konflikte haben das Problem verschärft. Ein typisches Beispiel ist der jüngste Krieg in Gaza, der zu Schulausfällen und zum Tod von erwachsenen Ernährern geführt hat.

333. Ein Großteil der Arbeit der IAO in der Region hat ein größeres Bewusstsein für das Kinderarbeitsproblem zufolge gehabt. In Partnerschaft mit anderen Organisationen der Vereinten Nationen sowie internationalen und nationalen NGOs ist das Problem ganz oben auf die Agenda der Medien gesetzt worden. Besonderes Gewicht ist auf die „verborgenen“ Arten der schlimmsten Formen wie die kommerzielle sexuelle Ausbeutung und der Drogenhandel gelegt worden.

334. In vielen Ländern sind Gesetzesreformen zur Anhebung des Mindestalters für die Zulassung zur Beschäftigung zusammen mit anderen Kinderschutzmaßnahmen durchgeführt worden. Es ist aber noch ein weiter Weg bis zur Schaffung von Überwachungsmechanismen zur Sicherstellung der Durchführung. Die besondere Lage von Mädchen wird in der Region immer noch nicht als vorrangig anerkannt, da Gesetze zur Festlegung eines gesetzlichen Mindestalters für die Eheschließung beispielsweise von vielen Parlamentariern nach wie vor abgelehnt werden. Wie in anderen Regionen sind viele arbeitende Kinder in der informellen Wirtschaft tätig, in der die arbeitsrechtlichen Vorschriften kaum jemals angewendet werden.

335. Ein großes Problem in der Region sind der Mangel an Nachhaltigkeit und das Fehlen einer durchdachten Ausstiegsstrategie in Bezug auf die Antwort auf Kinderarbeit, Geschlechtergleichstellung und andere IAO-Prioritäten. Die politischen Rezepte zur Erzielung von Fortschritten in der Region müssen den Fokus auf die verletzlichsten Kinder legen, die in den schlimmsten Formen gefangen sind, deren Existenz in der Region nach wie vor stark bestritten wird. Dies bedeutet naturgemäß, dass Mädchen Vorrang eingeräumt werden muss. Angesichts der großen institutionellen Abhängigkeit von externer Hilfe muss ferner dem Kapazitätsaufbau von Regierungsstellen und der

Kasten 3.5**Schaffung von Bildungsmöglichkeiten für sozial ausgegrenzte Kinder: Die Erfahrung Portugals**

In Portugal schufen das Ministerium für Arbeit und soziale Solidarität und das Bildungsministerium gemeinsam das PIEF – Programa integrado de Educação e Formação, ein Instrument, das sich seit seiner Schaffung im Jahr 1999 als wichtiges Werkzeug für die Sicherstellung des Verbleibs von Kindern und Jugendlichen und damit potentiellen Kinderarbeitern im Bildungssystem erwiesen hat.

Die PIEF-Methodik setzt ein nach der Ermittlung von Kindern, die nicht regelmäßig die Schule besuchen. Je nach den Merkmalen der Zielgruppe wird ein besonderer Lehrplan zusätzlich zu dem formellen Lehrplan aufgestellt. Dann wird eine PIEF-Zielgruppe gebildet, wobei eine Reihe von Voraussetzungen wie die Verfügbarkeit von lokalen Ressourcen (beispielsweise schulische Infrastruktur) berücksichtigt werden.

Einer der Faktoren, die den Erfolg des PIEF-Programms gesichert haben, ist die lokale Eigenverantwortung und die Tatsache, dass die Eltern eingebunden werden. In einigen Fällen haben die Kinder, die von dem Programm profitiert haben, später die eigenen Eltern in elementaren Lese- und Schreibfähigkeiten unterwiesen. Aufgrund des PIEF erhalten die Zielgruppen die Möglichkeit, ihre Grundbildung abzuschließen.

Das PIEF weist Merkmale auf, die es zu einem flexiblen Instrument machen, das auf jedes soziale Problem um Kinder, die nicht regelmäßig eine Schule besuchen, angewendet werden kann. Wenngleich es ursprünglich für Kinderarbeiter geschaffen worden ist, hat sich gezeigt, dass es auch für andere Kindergruppen, die von sozialer Ausgrenzung betroffen sind, wirksam ist.

Sozialpartner Vorrang eingeräumt werden, insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung von Politikkohärenz und Politikinterventionen. Es besteht eine besondere Notwendigkeit und Gelegenheit, sich Kindern in Konfliktsituationen anzunehmen und in einem größeren Ausmaß die Verknüpfung zwischen Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung anzugehen, in Anbetracht der Bedeutung der letzteren in der Politik und auf der politischen Agenda der Region.

Europa und Zentralasien

336. Im Jahr 2009 lieferte das IPEC in Bulgarien, Rumänien und der Türkei die ersten Beispiele für einen Rückzug in der Region. Es gibt jedoch immer noch Gebiete, in denen die Kinderarbeit endemisch ist, wie in Zentralasien und einigen Teilen des Kaukasus. Sorgen bereiten auch die Auswirkungen der Migration, des Menschenhandels und der Wirtschaftskrise sowie die fortgesetzte soziale Ausgrenzung von indigenen Minderheiten wie der Roma und der Sinti. Im Gesamtbericht von 2009 wurde auf die Lage in Usbekistan aufmerksam gemacht, wo im Anschluss an Medienberichte über Kinderzwangsarbeit in der Baumwollindustrie mehrere große Einzelhändler und Einkäufer erklärten, sie würden von diesem Land keine Baumwolle mehr beziehen⁵². Usbekistan ratifizierte danach das Übereinkommen Nr. 182.

Errungenschaften stehen auf dem Spiel: Die Auswirkung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Kinderarbeit

337. Die globale Finanzkrise setzte im Jahr 2007 ein, verschlimmerte sich in den letzten drei Monaten des Jahres 2008 dramatisch und entwickelte sich dann zur größten Wirtschaftskrise seit der Weltwirtschaftskrise im Jahr 1929. Entwickelte und Entwicklungsländer sind gleichermaßen davon betroffen. Die Krise nahm zwar ihren Anfang in den reichen Ländern, hatte dann aber erhebliche Auswirkungen in vielen armen Ländern. Trotz Anzeichen einer Erholung zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Berichts bleibt die Weltwirtschaft anfällig für eine Reihe von potentiellen Erschütterungen, die eine nachhaltige Erholung alles andere als sicher erscheinen lassen.

338. Eine Prognose der IAO ging davon aus, dass im Jahr 2009 im Vergleich zu 2007 bis zu 59 Millionen mehr Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz verloren haben könnten⁵³. Es besteht die Gefahr, dass die Krise eine länger anhaltende Arbeitsmarktrezession ausgelöst hat, da die Erholung der Arbeitsmärkte der Erholung der Gesamtwirtschaft in der Regel einige Jahre hinterherhinkt. Die Arbeitslosigkeit könnte weltweit 230 Millionen erreichen, eine Arbeitslosenrate von 7,1 Prozent. Die Weltbank hat prognostiziert, das aufgrund der globalen Wirtschaftskrise weitere 55 bis

⁵² IAA, 2009, a.a.O. S. 24.

⁵³ IAA: *Global employment trends, update May 2009* (Genf, 2009). Ein „mittleres Szenario“ von 39 Millionen Arbeitslosen erschien wahrscheinlicher, ist aber immer noch alarmierend.

90 Millionen Menschen in Armut gefangen sein werden. Der Bank zufolge sind nahezu 40 Prozent der 107 Entwicklungsländer den Armutseffekten der Krise in großem Umfang und die übrigen in moderatem Umfang ausgesetzt⁵⁴.

339. Die Wachstumsprognosen für die Entwicklungsländer sind in der gleichen Größenordnung nach unten korrigiert worden wie im Fall der fortgeschrittenen Wirtschaften. Der Weltbank zufolge rechneten die Entwicklungsländer mit einem Rückgang des Wachstums von 5,8 Prozent im Jahr 2008 auf 2,1 Prozent im Jahr 2009. Frühere Erfahrungen lassen auf einen wichtigen Zusammenhang zwischen Konjunkturabschwüngen und steigender Armut schließen.

340. Es besteht die Gefahr, dass die während der letzten zehn Jahre erzielten Armutsrückgänge zum Teil zunichte gemacht werden. 2009 könnte das erste Jahr seit der Einführung der MEZ gewesen sein, in dem die Armut nicht ab-, sondern zugenommen hat. Afrika südlich der Sahara könnte besonders gefährdet sein.

341. Wenn sich die Krise verschärft und die Steuereinnahmen sinken, werden die Regierungen unter Druck geraten, die öffentlichen Ausgaben zu kürzen. In Zeiten eines schrumpfenden Steueraufkommens sind die Sozialaufwendungen in der Regel am meisten betroffen. Beispielsweise wurden die Bildungsetats in den meisten ostasiatischen Ländern nach der Finanzkrise von 1997 gekürzt. Die UNESCO hat die Prognose aufgestellt, dass Afrika südlich der Sahara vor einem möglichen Verlust von rund 4,6 Milliarden US-Dollar jährlich an Mitteln für die Bildung in den Jahren 2009 und 2010 steht, was einem 10-prozentigen Rückgang der Aufwendungen je Grundschüler entspricht⁵⁵. Lehrer und andere im Bildungswesen Tätige werden von Einschnitten in den Bildungsetats ganz besonders betroffen, da die Gehälter den Großteil der Bildungsaufwendungen ausmachen.

342. Die Überweisungsströme in die Entwicklungsländer überholten die öffentliche Entwicklungshilfe Mitte der neunziger Jahre und sind in den letzten zehn Jahren um 15 bis 20 Prozent gestiegen. In der zweiten Hälfte des Jahres 2008 schwächten sie sich jedoch ab, und für 2009 wurde mit einem weiteren Rückgang gerechnet. Dank der Überweisungen können Familien ihre Kinder oft in die Schule schicken, und ein Stocken

dieser Ströme könnte in vielen Ländern nachteilige Auswirkungen haben.

343. Außerdem wird damit gerechnet, dass als Folge der Krise auch die internationalen Hilfsströme schrumpfen werden. Diese haben in der Vergangenheit geschwankt und sind in den letzten Jahren zurückgegangen. Auch hier ist Afrika am meisten gefährdet, da die Hilfe durchschnittlich rund 9 Prozent des BIP ausmacht. Es gibt erhebliche Schwankungen von Land zu Land, beispielsweise von Afrika mit lediglich einem kleinen Anteil des BIP bis zu Sierra Leone und Burundi mit über 30 Prozent. In den armen Ländern werden die Bildungs- und Sozialaufwendungen oft in erheblichem Umfang durch die internationale Hilfe gestützt.

344. Kinderarbeit und Bildung reagieren nicht überall in gleicher Weise auf Erschütterungen. Wir können davon ausgehen, dass die Wirtschaftskrise mit einer Zunahme der Kinderarbeit in Ländern mit geringem Einkommen verbunden sein wird, insbesondere für die ärmeren Haushalte in diesen Ländern. Hinsichtlich der Länder mit mittlerem Einkommen deutet einiges darauf hin, dass der sinkende Lebensstandard mit einer Verringerung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Kinder einhergehen könnte. Die Reaktionen der Haushalte dürften auch von der Existenz gut funktionierender sozialer Sicherheitsnetze abhängen.

Politische Reaktionen

345. Die IAO spielt eine führende Rolle in zwei bedeutenden Initiativen, die Bestandteil der Reaktion der Vereinten Nationen auf die Krise sind.

346. Der Globale Beschäftigungspakt der IAO stellt eine entscheidende Antwort auf die derzeitige Krise dar. Er ruft dazu auf, die Schaffung von Arbeitsplätzen zu unterstützen und den Menschen zu einer Arbeit zu verhelfen, in Sozialschutzsysteme zu investieren, die Achtung der internationalen Arbeitsnormen zu stärken und den sozialen Dialog zu fördern. Er legt starkes Gewicht auf die Unterstützung verletzlicher Gruppen und darauf sicherzustellen, dass die Fortschritte auf dem Weg zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele nicht aufgrund der Krise ins Stocken geraten. Der Beschäftigungspakt fordert auch dringend Maßnahmen, um Kinderarbeit weiterhin zu verhindern und zu beseitigen.

347. Außerdem spielt die IAO eine führende Rolle in einer Initiative der Vereinten Nationen für einen Sockel des sozialen Schutzes, die einen wichtigen Beitrag zu den Bemühungen um die Verhinderung von Kinderarbeit leisten könnte. Das Ziel dieser Initiative besteht darin, armen und verletzlichen Bevölkerungsgruppen Zugang zu

⁵⁴ Weltbank: *Crisis hitting poor hard in developing world. World Bank says ahead of G7 meeting* (Washington, Pressemitteilung Nr. 2009/220/EXC, 12. Febr. 2009).

⁵⁵ EFA Global Monitoring Report 2010, a.a.O., 2010, S. 1.

wesentlichen Dienstleistungen und Sozialtransfers zu verschaffen. Sie konzentriert sich auf zwei Komponente. Die erste Komponente sind *Dienstleistungen*, d.h. geographischer und finanzieller Zugang zu wesentlichen Dienstleistungen, wie Bildung, Gesundheit, Wasser und sanitäre Einrichtungen. Die zweite Komponente sind *Transfers*, d.h. grundlegende Sozialtransfers, in bar und in Sachleistungen, die unerlässlich sind, um ein Mindesteinkommen und sichere Lebensgrundlagen für arme und verletzte Bevölkerungsgruppen zu bieten und den Zugang zu wesentlichen Dienstleistungen zu erleichtern. Die Initiative schafft einen Rahmen, mit dessen Hilfe die Länder den Sozialschutz erweitern, vorhandene Programme ausweiten oder erfolgreiche Praktiken aus anderen Ländern übernehmen können.

Nächste Schritte

348. Im Verlauf des Jahres 2009 gab das IPEC Bewertungen der Auswirkung der Krise auf die Kinderarbeit auf Landesebene in Auftrag. Im Rahmen der multi-institutionellen Globalen Arbeitsgruppe über Kinderarbeit und Bildung für alle wurden in Kambodscha, Mali, Mongolei und Sambia allgemeine Stakeholder-Tagungen veranstaltet, um die möglichen Auswirkungen der Krise auf die Bildungsetats zu untersuchen und zu prüfen, wie sich dies auf die Kinderarbeit auswirken könnte. Diese erste Bewertung ergab, dass es noch zu früh war, um die Auswirkungen der Krise auf die Kinderarbeit und die Schulbildung zu ermessen.

349. In Anbetracht der Ungewissheit hinsichtlich des weiteren Verlaufs der Krise wäre eine Art von „Frühwarnsystem“ wesentlich, um rechtzeitige und wirksame Maßnahmen zu gewährleisten, damit verhindert wird, dass ein Kinderarbeitsnotstand entsteht. Dieser Gedanke wurde im Zuge der Bewertung des BGMEA-Projekts in Bangladesch angeregt als Reaktion auf eine andere Art von „Krise“, die durch die angedrohten Handelssanktionen ausgelöst worden war⁵⁶. Sowohl Makro- als auch Mikrosysteme werden benötigt.

350. Dies gehört zu einer weitaus größeren Initiative, die auf der G20-Tagung im April 2009 in London gefordert wurde: ein globales Alarmsystem für die Überwachung aktueller und künftiger Krisen, insbesondere für die verletzlichsten Bevölkerungsgruppen und Länder. Im September 2009 forderte der Generalsekretär der Vereinten Nationen die internationale Gemeinschaft dazu

auf, zusammen ein Globales Alarmsystem für Krisenfolgen und Verletzlichkeit (GIVAS) zu schaffen⁵⁷. Dies bietet eine weitere strategische Möglichkeit für die IAO. Das IPEC verfügt insbesondere über wichtige Daten, die in die Datenplattform und Produkte eingespeist werden können, die aus dem GIVAS in den kommenden Jahren im Zuge der Überwachung der Auswirkungen der Krise auf die Verletzlichsten hervorgehen werden.

Internationale Handelsmaßnahmen und Kinderarbeit

351. Die Zusammenhänge zwischen dem Handel und den Kernarbeitsnormen sind in den neunziger Jahren ausgiebig diskutiert worden, nicht zuletzt im Rahmen der WTO-Ministertagung im Jahr 1996 in Singapur und bei der Ausarbeitung der IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998. In den vergangenen zwei Jahrzehnten zog sich der Zusammenhang zwischen Kinderarbeit und internationalen Handelsbeziehungen wie ein roter Faden durch die globale Debatte über Wege zur Bekämpfung der Kinderarbeit.

352. Etliche Initiativen berufen sich auf den Zusammenhang zwischen Handelspolitik und Kinderarbeit, einschließlich der Anreizsysteme in den Allgemeinen Präferenzsystemen der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union. Die Frage hat in letzter Zeit in den Erörterungen über Kinderarbeit (und Kinderzwangsarbeit) wieder breiten Raum eingenommen, da bestimmte Mitgliedsstaaten handelsbezogene Mechanismen eingeführt haben, um andere zum Ergreifen von Maßnahmen hinsichtlich des Einsatzes von Kinderarbeit bei der Herstellung von bestimmten international gehandelten Waren zu veranlassen.

353. Wenngleich weitere maßgebende Untersuchungen erforderlich sein können, steht fest, dass Kinderarbeit überwiegend nicht im Exportsektor anzutreffen ist, sondern bei der Herstellung von Gütern und Dienstleistungen für den lokalen Verbrauch, vor allem in der Subsistenzwirtschaft, im informellen städtischen Dienstleistungssektor und im Haushalt. Zwar sind die Kriterien für die Definition der formellen und der informellen Wirtschaft relativ klar, die Grenzen und Überschneidungen zwischen den beiden sind es dagegen nicht. Es wird in größerem Maß anerkannt, nicht zuletzt unter multinationalen Unternehmen, dass ohne Transparenz und eine wirksame Überwachung Zulieferketten von den Fabriken oder Plan-

⁵⁶ Siehe 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* (Genf und New York, 2004).

⁵⁷ Vereinte Nationen: *Voices of the vulnerable: The economic crisis from the ground up* (New York, 2009).

tagen der ersten Ebene des Exportsektors über Arbeitsstätten mit weniger Schutzmaßnahmen zu Sweatshops und Familienbetrieben in der informellen Wirtschaft führen können, in denen Kinderarbeit eingesetzt werden kann. Bis zu einem gewissen Grad hat auch die Erkenntnis unter internationalen Unternehmen, und in der globalen Gewerkschaftsbewegung, zugenommen, dass es notwendig ist, Kinderarbeit und Verletzungen anderer grundlegender Rechte in der gesamten weltweiten Produktionspalette einer bestimmten international gehandelten Ware statt nur in einem einzigen Land unter den vielen, in denen diese Ware produziert wird, zu bekämpfen.

354. Handelsmaßnahmen im weitesten Sinne können mit Handelspräferenzen oder Einfuhrbeschränkungen in Verbindung gebracht werden, die von Regierungen oder regionalen Gebilden beschlossen werden, oder es kann sich um die Handels- oder CSR-Politiken von multinationalen Unternehmen oder globalen Marken oder eine Verbindung von beiden handeln. Regierungen und zwischenstaatliche Organisationen, Unternehmen, Multi-Stakeholder-Initiativen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie verschiedene Kampagnengruppen können ihren Einschätzungen der Einhaltung ratifizierter IAO-Übereinkommen die Befunde der Aufsichtsgremien der IAO zugrunde legen oder sie können sich auf andere Informationsquellen stützen, darunter in Auftrag gegebene Untersuchungen. Die Abhängigkeit mancher Erzeugerländer von bestimmten Exportmärkten hat historisch Reaktionen mit unterschiedlicher Wirkung hervorgerufen. Zu den global gehandelten Gütern und Waren, bei deren Herstellung erhebliche Anstrengungen zur Eindämmung der Kinderarbeit unternommen worden sind, gehören Bekleidung, Sportartikel, Teppiche, Kakao, Schnittblumen und Tabak. In letzter Zeit haben auch Baumwolle und Zuckerrohr Aufmerksamkeit gefunden.

355. Einseitige Handelsmaßnahmen können das Risiko einer Schwächung des kooperativen Engagements mit sich bringen, das sich seit der Annahme des Übereinkommens Nr. 182 entwickelt hat, und des entscheidenden Wandels, auf den im Gesamtbericht von 2006 hingewiesen wurde, von der Leugnung der Existenz der Kinderarbeit hin zu Akzeptanz und zu Aktionen⁵⁸. Dieses positive internationale Umfeld hat zu globaler technischer Zusammenarbeit angeregt

und nationale Allianzen gefördert. Ob handelsbezogene Maßnahmen zur Entmutigung der Kinderarbeit im Exportsektor wirksam sein können oder nicht, die Bekämpfung der Kinderarbeit in nicht exportorientierten Bereichen erfordert ebenfalls Raum auf nationaler Ebene für offene, konstruktive und kooperative dreigliedrige Politikdebatten und Aktionen.

356. Es gibt etliche andere Optionen als Einfuhrbeschränkungen, um durch handelsbezogene Maßnahmen von Kinderarbeit abzuhalten. Im Mai 2009 verkündete die Regierung der Niederlande eine Initiative, wonach holländische Unternehmen keinen Anspruch mehr auf staatliche Unterstützung bei Auslandsinvestitionen haben, wenn sie nicht eine überprüfbare Zusage machen, dass weder sie noch ihre unmittelbaren Zulieferer Kinder beschäftigen. Das Europäische Parlament und die Kommission erörtern weiterhin Maßnahmen, die multinationalen Unternehmen mit Sitz in der EU Verpflichtungen zur Förderung der grundlegenden Rechte in ihren Lieferketten auferlegen würden.

357. Die Bekämpfung des Problems der Kinderarbeit in Wertschöpfungsketten (angefangen von Rohstoffen bis zum Einzelhandel, einschließlich des Transports) und nicht einfach in Lieferketten würde eine Unterstützung von Einfuhrunternehmen bei der Überwachung der Arbeitsbedingungen in der gesamten Wertschöpfungskette erforderlich machen, von der Erzeugung der Rohstoffe am Anfang der Kette bis zum Einzelhandelsverkauf des Endprodukts. Die Bemühungen müssen auf diejenigen Wertschöpfungsketten ausgerichtet werden, die ein großes Potential für branchenweite Anstrengungen zur Bekämpfung der Kinderarbeit in sich bergen. Außerdem müssten multinationale Unternehmen, Importeure und ihre Lieferanten Unterstützung erhalten, um Kinderarbeit aufzuspüren und um die notwendigen Anpassungen in ihren Wertschöpfungsketten vorzunehmen. Diese Bemühungen müssen durch Sensibilisierungskampagnen, unter Einschluss der Konsumenten, und insbesondere durch die Förderung des Einflusses von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in der informellen Wirtschaft unterstützt werden. Die Unterstützung wirksamer Arbeitsaufsichtssysteme, die Verbesserung der Fähigkeit von Gewerkschaften, für eine Überwachungspräsenz zu sorgen, periodische Sozialaudits zur Kontrolle der Einhaltung von Verhaltenskodizes und der Aufbau von Strukturen für wirksame Arbeitsbeziehungen, durch die die in solchen Kodizes vorgesehenen Rechte in Gesamtarbeitsverträgen verankert werden, sind daher

⁵⁸ Siehe M. Doepke und F. Zilibotti: „Do international standards contribute to the persistence of the child labour problem“ (Bonn, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Juni 2009).

sämtlich wichtige Elemente solcher Anstrengungen.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Klimawandels: Plädoyer für die Beseitigung der Kinderarbeit

358. Der Klimawandel stellt die größte Gefahr für unsere gemeinsame Zukunft und für die Menschen in den ärmsten Ländern dar. Am meisten gefährdet sind diejenigen in Afrika südlich der Sahara und in Südasien, wo Prognosen zufolge die landwirtschaftliche Produktion in manchen Ländern bis zu 50 Prozent sinken wird, wenn der Klimawandel nicht gestoppt wird. Das International Food Policy Research Institute sagt voraus, dass gegen Mitte dieses Jahrhunderts 25 Millionen mehr Kinder Hunger leiden werden, da der Klimawandel zu Nahrungsmittelknappheit führt. Klimawandel und Ernährungssicherheit sind derart entscheidende Fragen, dass sie in das Zentrum der Debatten über die Entwicklungspolitik gerückt sind. In Brasilien untersucht eine vom DFID (VK) unterstützte Studie die voraussichtlichen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Klimawandels, einschließlich der drohenden Umkehr der bei der Bekämpfung der Ungleichheit erzielten Fortschritte. Die Nahrungsmittelknappheit und das Potential für zunehmende Konflikte geben ebenfalls Anlass zu Sorge.

359. In diesem Kontext ist der sozialen Dimension der nachhaltigen Entwicklung relativ wenig Beachtung geschenkt worden, insbesondere den

Folgen für die Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit sowie für die Kinderarbeit. Die Beseitigung der Kinderarbeit kann Teil einer „klima-intelligenten Entwicklung“ sein, dafür muss aber *jetzt* plädiert werden.

360. Die wahrscheinlichen Auswirkungen des Klimawandels auf die Kinder finden zunehmend Beachtung⁵⁹. Dem Bericht über *die menschliche Entwicklung 2007-08* zufolge verlangsamt der Klimawandel bereits die Fortschritte auf dem Weg zu den MEZ und verstärkt die Ungleichheiten innerhalb und zwischen Ländern. Dies hat bedeutende Auswirkungen für die Kinder. Wir wissen jedoch mehr über die Auswirkungen des Klimawandels auf jüngere Kinder gegenüber älteren Kindern. Geschlechterfragen haben ebenfalls einen Einfluss auf die Verletzlichkeit – die Arbeitsbelastung von Frauen und Mädchen nimmt während einer Trockenheit und nach Naturkatastrophen unverhältnismäßig stark zu. Eine Verschlechterung des Zugangs zu Schulbildung hängt eng mit dem Zerfall der sozialen und wirtschaftlichen Strukturen zusammen. Ein sehr häufiger Grund für das Fernbleiben vom Unterricht ist der sich verschlechternde Gesundheitszustand der Kinder. Der Verlust der Existenzgrundlagen und die Ernährungssicherheit haben ebenfalls zufolge, dass viele Kinder keinen Zugang zu Schulbildung haben. Naturkatastrophen können Kinder dazu zwingen, ihr Heim oder sogar ihr Land zu verlassen. Diese Zwangsmigration könnte viele Kinder in die Kinderarbeit führen, einschließlich in ihre schlimmsten Formen.

⁵⁹ Siehe UNICEF: *Climate change and children* (New York, Dez. 2007).

Teil IV

Die Fortschritte auf dem Weg zum Zieltermin 2016 beschleunigen

Zwei Szenarien

361. Es ist unsere Aufgabe, dafür zu sorgen, dass dies die letzte Kindergeneration ist, die als Kinderarbeiter ausgebeutet wird. Im Jahr 2006 setzte die IAO ein ehrgeiziges Ziel und eine ehrgeizige Agenda fest, um hierzu beizutragen. Im vorausgegangenen Abschnitt dieses Berichts wurden die Lücken und Herausforderungen dargelegt, vor die die internationale Gemeinschaft gestellt ist bei ihren Bemühungen um die Einhaltung ihrer Verpflichtung, das für 2016 gesteckte Ziel zu erreichen. Wie die MEZ, an die es gekoppelt ist, können die Aussichten für das Erreichen des Zieltermins 2016 unter dem Blickwinkel von zwei Szenarien oder Wegen ins Auge gefasst werden. Auch auf die Gefahr einer Vereinfachung hin können diese beiden Szenarien als „Krisenszenario“ bzw. als „Durchbruchsszenario“ bezeichnet werden.

362. Beim ersten Szenario, d.h. wenn die derzeitigen globalen Tendenzen im Bereich der Kinderarbeit anhalten und sich die Reaktionen der Politik und der Programme nicht ändern, wird das für 2016 anvisierte Ziel voraussichtlich nicht erreicht werden. Die Tatsache, dass das für 2008 gesetzte Ziel für nationale Aktionspläne konkret nicht erreicht worden ist, ist bereits ein Warnzeichen, und das gilt auch für die derzeitigen langsamen Fortschritte bei den MEZ, insbesondere im Hinblick auf die universelle Grundschulbildung. Nach diesem Szenario wird „weitergemacht wie bisher“, und die Regierungen und die internationale Gemeinschaft werden die globale Wirtschaftskrise als weitere Entschuldigung für Ausgabenkürzungen in wesentlichen Sozialbereichen und für die Rückführung von Hilfszusagen vorschieben.

363. Beim zweiten Szenario jedoch könnte die Krise als Chance genutzt werden („vergeude keine gute Krise“), um den notwendigen politischen Willen zu mobilisieren, der Beseitigung der Kinderarbeit als kluge Investition in die künftige Entwicklung Vorrang einzuräumen. Um sich aus der Krise heraus zu engagieren, muss der Dürftigkeit der Politik zunächst mit einem Fahrplan abgeholfen werden, der darlegt, wie die Welt auf den richtigen, aber schwierigeren Weg zur Beseitigung der Kinderarbeit gebracht werden soll. Ehrgeiz ist alles. Tatsache ist, dass die Beseitigung der Kinderarbeit möglich und finanzierbar ist, wenn die Welt dies will und dafür kämpft. Wir müssen kühn sein. Der künftige Erfolg der weltweiten Bewegung gegen Kinderarbeit wird fast ausschließlich von der Schaffung der entsprechenden Dynamik abhängen.

364. Nachstehend wird dargelegt, wie dies getan werden könnte, angefangen mit den sehr groben Zügen eines globalen Fahrplans, und abschließend folgt eine Agenda, an der sich die IAO in den kommenden Jahren orientieren soll.

Frühere Agenden

365. Zunächst muss anerkannt werden, dass die Kinderarbeit Gegenstand zahlreicher Versuche zur Festlegung einer globalen Agenda gewesen ist, angefangen mit den internationalen Konferenzen im Jahr 1997 in Amsterdam und Oslo, die die meiste Beachtung gefunden haben. In Oslo umriss die IAO neun Schritte für ein „gezieltes Vorgehen gegen das Unerträgliche“, und die Konferenz nahm eine „Aktionsagenda“ an. Die anschließend im Jahr 1999 angenommenen IAO-Normen über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit boten weitere Politik- und Programmorientierung. Die

Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über Kinder im Jahr 2002 (UNGASS) stellte die Kinderarbeit in den Zusammenhang der breiteren Entwicklungsagenda. Zuvor war auf einer internationalen Tagung in Den Haag eine 18 Punkte umfassende Agenda festgesetzt worden. Ein Bericht des FAFO-Instituts für Arbeit und Sozialforschung für die internationale Gewerkschaftsbewegung legte im April 2002 ihre „Nächsten Schritte“ fest, und im Jahr 2006 nahm der Gründungskongress des IGB das Ziel der Beseitigung der Kinderarbeit in seine Verfassung und sein Aktionsprogramm auf. Im Jahr 2006 verabschiedete der Verwaltungsrat des IAA den Globalen Aktionsplan der IAO.

366. Jeder künftige Fahrplan wird sich auf einen praktischeren, die Lehren der Vergangenheit berücksichtigenden Ansatz für das weitere Vorgehen stützen müssen, insbesondere die Lehren der Folgemaßnahmen zur Osloer Aktionsagenda, die im Jahr 2004 evaluiert wurde¹. Unzulängliche Rechenschaftspflicht und Umsetzung wurden hier als entscheidende Defizite angesehen.

367. Der Fahrplan, der eine Reihe von kurz- und mittelfristigen Maßnahmen umreißt, die die internationale Gemeinschaft ergreifen muss, um auf Kurs für den Zieltermin 2016 zu sein, muss jedoch im Zusammenhang mit Artikel 8 des Übereinkommens Nr. 182 gesehen werden, der wie folgt lautet:

Die Mitglieder haben geeignete Schritte zu unternehmen, um sich gegenseitig bei der Durchführung der Bestimmungen dieses Übereinkommens zu helfen, und zwar durch verstärkte internationale Zusammenarbeit und/oder Hilfeleistung, einschließlich der Unterstützung für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung, für Programme zur Beseitigung von Armut und für universelle Bildung.

368. Bei der Darlegung der Schritte, die möglicherweise in einem künftigen globalen Fahrplan enthalten sein können, ist es wichtig, zwei wesentliche Grundsätze zu bekräftigen. Erstens ist der Geist der internationalen Solidarität, der in Artikel 8 zum Ausdruck kommt, von zentraler Bedeutung für die Erfüllung der 2006 eingegangenen Verpflichtungen. Ein Fahrplan legt die *Verpflichtungen* der maßgeblichen Stakeholder für den Prozess fest. Die jüngsten Süd-Süd-Initiativen sind ein ermutigendes Zeichen für diese Solidarität. Zweitens liegt trotz aller Unterschiede zwischen

den Ländern der Schlüssel zu den Lösungen für die Kinderarbeit letztlich bei den Regierungen. Politische Entscheidungen und nicht die Armut sind der entscheidende Faktor.

Strategische Erwägungen für das Erreichen des Zieltermins 2016

369. Der Bericht hat eine Reihe von wichtigen strategischen Überlegungen oder Themen herausgestellt, an denen sich der Fahrplan orientieren sollte.

370. Es bedarf einer stärkeren *Fokussierung* der internationalen Anstrengungen auf regionale Prioritäten und Länder, sowohl diejenigen, die am weitesten von den internationalen Zielen entfernt sind, wie Afrika südlich der Sahara, als auch diejenigen, wie einige der Länder Lateinamerikas, die nur ein kleines Mehr an Unterstützung benötigen, um das Ziel zu erreichen. Auch Südasien verdient angesichts der beträchtlichen absoluten Zahl der Kinderarbeiter besondere Aufmerksamkeit.

371. Es muss mehr getan werden, um zur bestmöglichen Zusammenarbeit in Verbindung mit „Einheit in der Aktion“ und anderen Mechanismen zu gelangen, bei denen das Ganze größer ist als die Summe seiner Teile. In Anbetracht der begrenzten Mittel gibt es keine Entschuldigung für Doppelarbeit geschweige denn parallel laufende oder konkurrierende Anstrengungen. Die Reform der Vereinten Nationen bietet eine Möglichkeit zur Bündelung der komparativen Vorteile der Organisationen, um die Antwort auf das Kinderarbeitsproblem zu optimieren. Dies ist besonders der Fall im Bereich Bildungswesen und Kinderarbeit, wo die strategische Verbindung so augenfällig ist. Neue Möglichkeiten für eine Partnerschaft eröffnen sich in der Landwirtschaft und in einigen der schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Unbedingt erforderlich ist eine engere Zusammenarbeit zwischen der IAO, UNICEF und der UNESCO, damit sie ihre jeweiligen Stärken bündeln.

372. Im derzeitigen finanziellen und wirtschaftlichen Klima müssen neue *innovative Finanzierungsinstrumente* erdacht werden, um die zur Verwirklichung ehrgeiziger Ziele erforderlichen Mittel einzuwerben. Dies wird die notwendige politische Führungsstärke erfordern, um es durchzusetzen, die entsprechende Dynamik nimmt aber zu. Man muss sich vor Augen halten, dass die globalen Kosten für die Beseitigung der Kinderarbeit, geschätzte 760 Milliarden US-Dollar, vom wirtschaftlichen Nutzen im Verhältnis 6,7 zu 1 weit

¹ L. Bjerkan, C. Gironde: *Achievements and setbacks in the fight against child labour*. Assessment of the Oslo Conference on Child Labour. Okt. 1997, FAFO-Bericht 439 (Oslo, FAFO 2004).

übertroffen werden². Dies ist wenig im Vergleich zu den jüngsten staatlichen Ausgaben zur Rettung des Finanzsektors und den Konjunkturprogrammen³.

373. Die IAO sollte ihre anwaltschaftlichen Bemühungen verstärken und ihre geistige Führerschaft durch die Einführung eines jährlichen oder zweijährlichen *Weltberichts* unter Beweis stellen, der mit Hilfe eines engagierten Teams Fortschritte in der Kampagne gegen die Kinderarbeit verzeichnet. Dies wäre ein wichtiges Hilfsmittel für die weltweite Bewegung. Außerdem würde es die traditionelle Rolle der IAO bekräftigen, die zuerst von Albert Thomas zum Ausdruck gebracht worden ist, nämlich dass sie Fortschritte überwachen und als Anlaufstelle für den Austausch von Erfahrungen fungieren sollte. Die Führerschaft der IAO innerhalb der weltweiten Bewegung muss mehr und mehr in der Entwicklung und Weitergabe von Wissen zum Ausdruck kommen.

374. Wir müssen darauf drängen, dass das, was unseres Wissens funktioniert, in größerem Maßstab umgesetzt wird, wie die Abschaffung von Schulgebühren und die Ausweitung von Cash-Transfer-Programmen, damit die Kinder eine Schule besuchen. Dies könnte Teil einer noch stärkeren formellen Integration der globalen Anstrengungen zur Verwirklichung der universellen Schulbildung und der Beseitigung der Kinderarbeit sein, vielleicht auch durch eine Vereinbarung der Organisationsleiter. Fest steht jedenfalls, dass wir die Kinderarbeit ohne unentgeltliche, obligatorische und universelle Schulbildung bis zum Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung nicht beseitigen werden, auch wird es uns nicht gelingen sicherzustellen, dass jedes Kind eine Schule besucht, wenn wir nicht die Kinderarbeit beseitigen. EFA schätzt, dass pro Jahr 16 Millionen US-Dollar mehr benötigt werden, um die EFA-Ziele zu erreichen. Die derzeitige Hilfe für die Grundbildung in den 46 erfassten Ländern beläuft sich gerade mal auf 2,7 Milliarden US-Dollar⁴.

375. Neue globale Initiativen wie die Süd-Süd-Zusammenarbeit zur Förderung eines Engagements gegen die Kinderarbeit können dazu beitragen, der traditionellen Beziehung von oben nach unten in der Entwicklungstätigkeit entgegen-

zuwirken und der weltweiten Bewegung neuen Schwung zu verleihen.

376. Eine gezielte Überwachung und Förderung der IAO-Kinderarbeitsnormen sollte an die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit gekoppelt werden. Außerdem ist es erforderlich, laufend die Rolle der Sozialpartner zu stärken und Allianzen mit der Wirtschaft zu entwickeln.

Wesentliche Schritte im Hinblick auf den Zieltermin 2016: Schaffung einer globalen Dynamik

377. Um die Fortschritte auf dem Weg zum Zieltermin 2016 zu beschleunigen, lassen sich die folgenden wesentlichen Schritte bestimmen:

- Gewinnung neuer politischer Vorkämpfer für die Beseitigung der Kinderarbeit aus den Ländern des Südens (Afrika, Asien und Lateinamerika), die sich zur Bereitstellung technischer und finanzieller Unterstützung im Geist von Artikel 8 des Übereinkommen Nr. 182 verpflichten. Die Kandidaten für diese „Artikel 8-Gruppe“ könnten viele der früheren Teilnehmer und Nutznießer des IPEC umfassen, wie Brasilien, Indien, Indonesien und die Türkei, um nur einige zu nennen. Ein besonderer Schwerpunkt dieses Blocks könnte die Förderung des Konzepts „kinderarbeitsfrei“ sein, das Wirtschaftsektoren, Gemeinschaften, subnationale Gebilde und Nationen umfasst.
- Universelle Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 182 bis Ende 2010 durch diejenigen verbleibenden Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan haben, und Annahme einer Strategie zur Beschleunigung der Fortschritte auf dem Weg zu einer universellen Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 138, das nach wie vor das grundlegende Instrument der IAO gegen Kinderarbeit darstellt.
- Verstärkte Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, um die Beseitigung der Kinderarbeit durch politische Reformen und Maßnahmen auf der Ebene des Sektors, des Unternehmens und der Arbeitsstätte voranzubringen.
- Verstärkte Zusammenarbeit mit dem Globalen Marsch gegen Kinderarbeit als der maßgeblichen Gewerkschafts-/NGO-Allianz, die sich zu den Normen der IAO und der Agenda für menschenwürdige Arbeit bekennt, und größere Anstrengungen zur Förderung der Zusammenarbeit innerhalb der zivilgesellschaftlichen Komponente der weltweiten Bewegung und zu deren Stärkung.
- Weiterentwicklung der Verknüpfungen zwischen den Arbeiten zu Kinderarbeit und Schulbildung, um sicherzustellen, dass die

² Ebd., S. 4.

³ Die Gesamtkosten für die Bankenrettungen in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich allein belaufen sich auf mehr als 10 Billionen US-Dollar.

⁴ Pressemitteilung der UNESCO zum EFA-Global Monitoring Report 2010, 19. Jan. 2010.

globale und nationale Finanzierung für Bildungszwecke einen besonderen Schwerpunkt auf das Erreichen von Kindern legt, die Kinderarbeit leisten, u.a. durch eine formelle Vereinbarung der Organisationsleiter der Weltbank, der IAO, der UNESCO und des UNICEF.

- Eine Globale öffentlich-private Partnerschaft zur Bekämpfung der Kinderarbeit mit der Einrichtung eines Sonderfonds zur Ausweitung von kinderarbeitsbezogenen Initiativen wie bedingte Cash-Transfer-Programme; und Stärkung der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsaufsicht.
- Die Erwägung und Erprobung von neuen und innovativen Finanzierungsinstrumenten zur Beseitigung der Kinderarbeit.
- Eine Globale Massen-Anwaltschafts- und Mobilisierungskampagne unter Einsatz von neuen Instrumenten der Kommunikation und von Vorkämpfern für die Beseitigung der Kinderarbeit.
- Prüfung der Realisierbarkeit der Einrichtung eines „Globalen Kinderarbeits-Botschafters“, möglicherweise im Auftrag verschiedener in Frage kommender Organisationen (IAO, Weltbank, UNICEF und UNESCO).

Konkrete Aufgaben für die IAO

378. Die vorstehend beschriebenen Maßnahmen stellen keinen neuen Aktionsplan dar, sondern Elemente eines Fahrplans zur Verwirklichung des Ziels der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2016. Dieser globale Fahrplan wendet sich an die internationale Gemeinschaft. Was soll nun die IAO tun? Ihr fällt eine bedeutende Führungsrolle zu, aber die oben dargelegten Vorschläge übersteigen eindeutig die Kapazität der Organisation oder jeder einzelnen Organisation oder jedes einzelnen Akteurs. Doch kann die IAO in den nächsten vier Jahren in vielen dieser Schlüsselbereiche als Katalysator fungieren und so das Tempo des Fortschritts auf dem Weg zu dem für 2016 gesteckten Ziel beschleunigen. Diese Schlüsselbereiche, die eng miteinander verknüpft sind, umfassen geistige Führerschaft, Unterstützung für die weltweite Bewegung und die Stärkung der Rolle der Sozialpartner. Schließlich ist es erforderlich, wichtigen regionalen Fragen und Prioritäten Rechnung zu tragen. Zusammengekommen liefern diese Elemente eine strategische Agenda für die IAO, und insbesondere das IPEC, während der nächsten sechs Jahre.

Geistige Führerschaft

379. Der Vision der IAO hinsichtlich der Beseitigung der Kinderarbeit liegt zum Teil der Gedanke zugrunde, dass das Amt der geistigen Führerschaft der Mitgliedsgruppen der IAO und der breiteren weltweiten Bewegung sowohl dient als auch dazu beitragen sollte. Außerdem verfügt die IAO hier über einen komparativen Vorteil aufgrund ihrer angesammelten Erfahrungen in der Datensammlung, der empirischen und politikorientierten Forschung und der Politikarbeit sowie aufgrund der ausgedehnten praktischen Erfahrungen, die sie durch ihre Feldprojekte erworben hat. Die Nutzung dieser Ressourcen, um sich zu der führenden Wissens-Organisation zu entwickeln, sollte zunehmend zu dem Fokus der Kinderarbeitsstrategie der IAO werden. In Teil III haben wir jedoch eine Reihe bedeutender Wissenslücken untersucht. Die IAO wird daher weiterhin Methoden entwickeln, um einige der eher vernachlässigten schlimmsten Formen der Kinderarbeit wie Zwangs- und Schularbeit und unerlaubte Tätigkeiten besser zu erfassen. Des weiteren wird die Entwicklung von Wirkungsabschätzungsmethoden fortgesetzt werden im Hinblick auf eine bessere Erläuterung der Programm- und Politikmischung, die die effektivsten, schnellsten und nachhaltigsten Ergebnisse bei der Beseitigung der Kinderarbeit liefert, und des Beitrags der IAO zu positiven nationalen Entwicklungen.

380. Das auf Pilotbasis für Kambodscha entwickelte Kalkulationswerkzeug wird in einer größeren Anzahl von Ländern eingeführt werden, um ein genaueres Bild der Finanzierungslücken zu erhalten, die geschlossen werden müssen, um das für 2016 gesteckte Ziel zu erreichen. Die IAO wird auch neue Forschungsbereiche im Zusammenhang mit den Auswirkungen der jüngsten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, von Konflikten innerhalb und zwischen geschwächten Staaten und des Klimawandels auf die Kinderarbeit entwickeln müssen. Schließlich wird der Mehrwert des sozialen Dialogs in sektorbasierten Strategien zur Beseitigung der Kinderarbeit auch durch Aktionsforschung unter Beweis gestellt werden.

381. Die schrittweise Verfolgung dieser Kurskorrektur weg von der Durchführung von auf direkte Aktionen verengten Projekte hin zur Entwicklung und Verbreitung von Wissen und zu aktiver Zusammenarbeit zum Aufbau nachhaltiger Kapazität der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und kohärenter staatlicher Politik wird zwangsläufig eine Neuorientierung der Strategie zur Einwerbung von Mitteln und ein größeres Verständnis und größere Unterstützung dieser strategischen Priorität durch die Geber erfordern.

Unterstützung für die weltweite Bewegung

382. Die geistige Führerschaft muss durch andere Beiträge der IAO ergänzt werden, wenn die weltweite Bewegung gegen Kinderarbeit wiederbelebt werden soll. Die IAO wird darauf abzielen, ihren globalen *Einfluss* durch die Entwicklung von wirksameren anwaltschaftlichen Werkzeugen zu vergrößern, insbesondere durch die Verstärkung der Breitenwirkung des Welttags durch eine Online-Kampagne. Es werden Leitlinien für die Sozialpartner entwickelt werden, um ihnen zu zeigen, wie sie aktiver an den Tätigkeiten zum Welttag teilnehmen können. Außerdem müssen verstärkte Bemühungen unternommen werden, um dafür zu sorgen, dass die IAO zu *der* internationalen Anlaufstelle für Gedanken und Praktiken im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Kinderarbeit wird.

383. Beginnend mit dem Jahr 2010 könnte ein bedeutendes neues anwaltschaftliches Instrument entwickelt werden in Form eines jährlichen oder zweijährlichen *Weltberichts* über Kinderarbeit mit einer Aktualisierung der globalen Schätzungen und einer Überprüfung der Fortschritte im Hinblick auf den Zieltermin 2016. Derzeitige globale Initiativen wie die Weltkonferenz über Kinderarbeit in Den Haag, die Antwort der G20 auf die wirtschaftliche Instabilität und den Klimawandel und die sich abzeichnende Süd-Süd-Bewegung werden wichtige Möglichkeiten bieten, um die Kinderarbeit stärker auf der internationalen Politikagenda zu verankern. Auch der Reformprozess der Vereinten Nationen wird zu einer immer wichtigeren Kinderarbeitsplattform werden, im Zuge der vollständigen Umsetzung von „One UN“ (Einheit in der Aktion) bis 2012. Hier bedarf es insbesondere der Entwicklung einer engeren komplementären Beziehung mit UNICEF und der UNESCO zur Unterstützung nationaler wie internationaler Bemühungen um die Beseitigung der Kinderarbeit.

384. Die bestehenden internationalen Partnerschaften und Netzwerke im Zusammenhang mit Landwirtschaft, Bergbau, Bildung, bewaffneten Konflikten, Gesundheit, Forschung und Datenerhebung sowie Menschenhandel werden gestärkt und ergänzt werden. Das IPEC wird im Rahmen seiner Ausstiegsstrategie den organischen Übergang von teilnehmendem Land zum Status eines engagierten Vorkämpfers für die Beseitigung der Kinderarbeit fördern, wie oben erwähnt. Schließlich wird die IAO weiterhin Süd-Süd-Initiativen unterstützen als Mittel für die Weitergabe von technischem Sachwissen und Anwaltschaft.

Stärkung einer Gewerkschafts- und Unternehmensallianz gegen Kinderarbeit

385. Den Sozialpartnern fällt auf allen Ebenen der weltweiten Bewegung gegen Kinderarbeit eine entscheidende Rolle zu. Im Laufe der Jahre hat die IAO erhebliche Mittel in den Kapazitätsaufbau der Sozialpartner zur Verstärkung ihrer Rolle in den Bemühungen um die Beseitigung der Kinderarbeit investiert. Der Bericht hat viele Chancen wie auch Herausforderungen ermittelt, mit denen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände konfrontiert sind, wenn es darum geht, dem Bedarf an Maßnahmen gegen die Kinderarbeit besser gerecht zu werden. Eine wichtige Investition in den letzten Jahren war die Entwicklung von regionalen und globalen Netzwerken, um Aktionen zu unterstützen und aufrechtzuerhalten. Dies wird fortgesetzt werden. Untersuchungen über die konkreten Auswirkungen des sozialen Dialogs werden wesentlich dazu beitragen, die Rolle der Sozialpartner in den Bemühungen um die Beseitigung der Kinderarbeit aufzuzeigen und zu verstärken. Großes Gewicht sollte in den nächsten vier Jahren darauf gelegt werden, wie der Herausforderung der informellen Wirtschaft und insbesondere der Landwirtschaft als dem größten Kinderarbeitssektor begegnet werden kann. Es wird Orientierungshilfe geboten werden zur Nutzung der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und des Reformprozesses der Vereinten Nationen als wichtige Instrumente für die Sozialpartner in ihren Bemühungen um die Beseitigung der Kinderarbeit.

Regionale Fragen und Prioritäten

386. Dieser Bericht setzt sich für einen größeren strategischen Fokus auf Afrika und Südasien ein. Der letzte Gesamtbericht (2006) forderte insbesondere einen größeren Fokus auf Afrika, der vom Verwaltungsrat im November 2006 besonders begrüßt wurde. Die neuen globalen Schätzungen legen den Schluss nahe, dass das Tempo des Fortschritts in Afrika immer noch alarmierend langsam ist. Die Strategie „Fokus Afrika“ ist nach wie vor eine Herausforderung. Das IPEC wird im Rahmen seiner „Fokus Afrika“-Strategie darauf abzielen, seinen Aktionsplan für Afrika mit einem Schwergewicht auf der Schaffung eines politischen Engagements für das Ziel der Beseitigung der Kinderarbeit umzusetzen. In Verfolgung dieser Strategie wird die IAO in Zusammenarbeit mit ihren Partnern eine herausragende Beratergruppe einrichten und in Afrika eine Tagung auf hoher Ebene einberufen als Beiträge zur Förderung einer afrikaweiten Bewegung gegen Kinderarbeit.

387. Aber auch Südasien kann in Anbetracht der Größe und des Wachstums seiner Bevölkerung, einschließlich seiner absoluten Zahl an Kinderarbeitern, nicht ignoriert werden. Der Bericht hat sich dafür stark gemacht, dass insbesondere Indien eine größere Rolle als „Vorkämpfer für die Beseitigung der Kinderarbeit“ auf der Weltbühne spielen könnte und sollte, die seinem wachsenden globalen Status entspricht. Die sich ausweitende Süd-Süd-Bewegung kann zu einem wichtigen Instrument für diese Rolle werden.

388. Im Gesamtbericht von 2006 wurde auf die erheblichen Fortschritte in der lateinamerikani-

schen Region hingewiesen. Diese Fortschritte halten an, wenn auch mit geringerem Tempo. Es gibt aber immer noch bedeutende Herausforderungen, nicht zuletzt die Notwendigkeit, die Dynamik aufrechtzuerhalten und Ländern, Gemeinschaften und Gruppen, die zurückgeblieben sind, effektiver gerecht zu werden. In diesem Zusammenhang ist es insbesondere erforderlich, dass die IAO und ihre Partner besser auf die Misere der indigenen Völker reagieren, durch die die Bemühungen zum Abbau der Ungleichheit, der Ausgrenzung und der Kinderarbeit in der Region erheblich beeinträchtigt werden.

