

# Deutsches NRO-Forum Kinderarbeit

Koordination: Werkstatt Ökonomie, Obere Seegasse 18, 69124 Heidelberg  
Tel.: 06 221 - 720 296, Fax: 06 221 - 781 183, E-Mail: klaus.heidel@woek.de, www.woek.de

---

## Die wirtschaftlichen und sozialen Rechte des Kindes müssen weltweit durchgesetzt werden!

Thesen des Forums Kinderarbeit  
24. Februar 2002

*Die folgenden Thesen sollen den Kern eines Positionspapieres des Deutschen NRO-Forums Kinderarbeit bilden und bei der Internationalen Fachkonferenz „Die wirtschaftliche Ausbeutung von Kindern stoppen“ überprüft werden.*

**(1) Auf den ersten Blick scheint die weltweite Auseinandersetzung über Kinderarbeit von scharfen Kontroversen geprägt zu sein. Doch jenseits unterschiedlicher Akzentuierungen zeichnen sich vage Konturen eines möglichen Konsenses ab, der allerdings aufgrund begrifflicher Unsicherheiten noch nicht zur Entfaltung kommen kann.**

Die gegenwärtige Kontroverse über Kinderarbeit entstand in den siebziger Jahren: Die Internationale Arbeitsorganisation gab 1973 mit dem Übereinkommen 138 über das Mindestalter für die Zulassung zu einer Beschäftigung das Ziel einer **Abschaffung jeder Kinderarbeit** vor, so etwa Artikel 1 des Übereinkommens: „Jedes Mitglied, für das dieses Übereinkommen in Kraft ist, verpflichtet sich, eine innerstaatliche Politik zu verfolgen, die dazu bestimmt ist, die tatsächliche Abschaffung der Kinderarbeit sicherzustellen.“ Dieses Ziel war unter maßgeblicher Beteiligung von Gewerkschaften der Industrieländer und mit Blick auf den formellen Sektor formuliert worden. Gleichzeitig bildete sich (zunächst in Lateinamerika) eine Bewegung arbeitender Kinder heraus, in deren Umfeld und mit Blick auf den informellen Sektor das **Recht des Kindes zu arbeiten** propagiert wurde (das sich nicht als „Recht auf Arbeit“ versteht). Damit forderten diese Bewegungen ein (auch wirtschaftliches) Selbstbestimmungsrecht der Kinder, das Partizipationsrechte einschließt.

Hinter beiden Polen standen (teilweise unausgesprochen, teilweise mit Nachdruck unterstrichen) (a) unterschiedliche pädagogische Grundannahmen und Kindheitsmuster (Kindheit als geschützter Raum der [Persönlichkeits-]Bildung versus „Protagonismus“) sowie (b) Erfahrungen in und mit unterschiedlichen sozioökonomischen Kontexten.

Diese Kontroverse blieb bis Mitte der neunziger Jahre auf kleine fachwissenschaftliche und entwicklungspolitische Kreise beschränkt. Dies änderte sich erst, als die Weltöffentlichkeit die Erarbeitung des neuen Übereinkommens 182 der Internationalen Arbeitsorganisation über schlimmste Formen der Kinderarbeit wahrnahm. Zur neuen Aufmerksamkeit beigetragen hatten nicht zuletzt die 1996 begonnenen Vorbereitungen des Global March Against Child Labour, die sich je länger desto mehr auf die Erarbeitung des neuen Übereinkommens bezogen. Ihren weltöffentlichen Höhepunkt erreichte die Kontroverse über Kinderarbeit 1998, als die 86. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz den ersten Entwurf des Übereinkommens 182 beriet und zeitgleich der Global March Against Child Labour in Genf seinen Hö

hepunkt und Abschluss erreichte. Jetzt erst gewann die Forderung nach einer Abschaffung von Kinderarbeit breite öffentliche und politische Unterstützung, und dies auch in vielen Ländern Lateinamerikas, Afrikas und Asiens: Hatten bis Mitte der neunziger Jahre nur rund zwanzig Länder des „Südens“ Übereinkommen 138 ratifiziert (das daher selbst der IAO als „nicht-ratifizierbar“ galt), folgten von 1996 bis 2001 fast 60 Ratifikationen aus diesen Ländergruppen (allerdings unter Einschluss einiger Staaten des Gebietes der ehemaligen UdSSR).

Gleichzeitig kam es seit 1996 zu einer Reihe von überregionalen und weltweiten Treffen der Bewegungen arbeitender Kinder, die von der gewachsenen Stärke dieser Bewegungen zeugten. Unterstützung fanden diese Bewegungen bei Nichtregierungsorganisationen aus den Industrieländern sowie zum Teil bei christlichen Kirchen (so hatte die 8. Vollversammlung des Ökumenischen Rates der Kirchen 1998 in Harare diesen Bewegungen Raum eingeräumt). Bei einigen der Treffen arbeitender Kinder und auch sonst im Umfeld dieser Bewegungen wurden die Internationale Arbeitsorganisation und ihre Position zu Kinderarbeit ebenso wie der Global March Against Child Labour teilweise scharf angegriffen. (In Lateinamerika erreichte die Auseinandersetzung zwischen Nichtregierungsorganisationen im Verlauf des Global March Against Child Labour eine besondere Schärfe.)

Dabei entsprach es den Kommunikationsstrukturen moderner Öffentlichkeit, dass vor allem die Kontroverse und ihre Pole wahr genommen wurden, nicht aber, dass längst ein ausdifferenziertes und breites Meinungsspektrum entstanden war:

Einerseits rekurrierte zwar die Internationale Arbeitsorganisation in ihrem Übereinkommen 182 auch auf Übereinkommen 138, nahm aber doch mit den „schlimmsten Formen von Kinderarbeit“ den informellen Sektor (erstmalig in ihrer Geschichte mit einem ausschließlich darauf bezogenen Übereinkommen!) in Blick und fokussierte die Bemühungen auf die Abschaffung bestimmter Formen von Kinderarbeit. Zugleich betonten mehrere Publikationen im Umfeld der IAO, dass nicht jede Kinderarbeit schlecht und abzulehnen sei. Hierbei konnten sie sich auch auf Übereinkommen 138 berufen, das durchaus den Begriff „Kinderarbeit“ differenziert (s.u.).

Auch das „mission statement“ des Global March forderte kein generelles Verbot von Kinderarbeit. In auffälliger Anlehnung an Artikel 32 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes formulierte es: „Auftrag des Global March ist es, weltweit Kräfte zur Durchsetzung der Rechte aller Kinder zu mobilisieren, insbesondere des Rechtes, eine unentgeltliche und sinnvolle Bildung zu erhalten und frei zu sein von wirtschaftlicher Ausbeutung und jeder Arbeit, die die körperliche, geistige, seelische, moralische oder soziale Entwicklung schädigen könnte.“ Abzulehnende Kinderarbeit wird hier also mit den Kriterien „Ausbeutung“ und „Schädlichkeit“ qualifiziert.

Andererseits betonten die Bewegungen arbeitender Kinder (und mit ihnen die erwachsenen Autorinnen und Autoren) das selbstverständliche Recht der Kinder, vor Ausbeutung geschützt zu werden. Sie lehnten jede Arbeit ab, die Gesundheit und Zukunft des Kindes ruinieren würde. In diesem Sinne kann zum Beispiel die „Gemeinsame Erklärung der Kinder und ihrer pädagogischen BegleiterInnen im Anschluss an das V. lateinamerikanische Treffen und den I. Mini-Weltgipfel der arbeitenden Kinder“ von Huampani (Peru) 1997 verstanden werden, in der es hieß: „Wir beanspruchen das Recht zu arbeiten für jede Person ungeachtet ihres Alters unter Beachtung aller Menschenrechte, mit spezieller Berücksichtigung der Bedingungen als Kinder und Jugendliche und unter Einhaltung aller individuellen und kollektiven Arbeitsrechte in sämtlichen Arbeitsbereichen“.

Möglicher Bezugspunkt eines Verständigungsprozesses könnte somit das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989) und hier unter anderem Artikel 32, Absatz 1 sein: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes an, vor wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt und nicht zu einer Arbeit herangezogen zu werden, die Gefahren mit sich bringen, die Erziehung des Kindes behindern oder die Gesundheit des Kindes oder seine körperliche, geistige, seelische, sittliche oder soziale Entwicklung schädigen könnte.“

Dieser Artikel bietet sich insofern als Bezugsrahmen an, weil er erstens (implizit) die unterschiedlichen Formen von Kinderarbeit rechtlich unterschiedlich bewertet (und nur jene anspricht, die er ablehnt) und zweitens das Kind als Träger von Rechten und nicht als Objekt begreift.

Allerdings verhinderten bisher vor allem zwei Umstände eine Konsensbildung: Nur in Ansätzen ist es bisher gelungen, einen Diskurs über Kindheitsmuster und soziopädagogische Grundannahmen über kulturelle, politische, regionale und sonstige Grenzen hinweg zu führen, der Diskurs ist daher weitgehend fragmentiert (wobei fraglich ist, in welchem Ausmaße er überhaupt interkulturell geführt werden kann). Zweitens ist es noch nicht gelungen, vielfältige begriffliche Unsicherheiten zu überwinden.

Strittig ist bereits der Arbeitsbegriff, so zum Beispiel, ob (erzwungene) wirtschaftliche Tätigkeiten (Tätigkeiten mit wirtschaftlichem Nutzen für Dritte) im kriminellen Umfeld (Kinderprostitution, Drogenhandel) als Arbeit bezeichnet werden dürfen (wie dies Übereinkommen 182 tut), oder ob sie nicht eher als Folgen verbrecherischen Handelns angesprochen werden müssen. Hieraus folgt unmittelbar die Frage, wie der Einsatz von Kindern in bewaffneten Konflikten, wie Kindersklaverei und Kinderhandel hinsichtlich ihrer „Arbeitsqualität“ zu bewerten seien. (Selbstverständlich besteht jenseits aller terminologischen Unterschiede Konsens darüber, dass alle diese Formen des Missbrauches von Kindern sofort abzuschaffen sind. Dennoch haben die terminologischen Fragen gerade im Blick auf nationale und internationale Rechtsetzung ihre Bedeutung.)

Strittig ist weiter, ob „Kinderarbeit“ allein auf erwerbswirtschaftliche Zusammenhänge bezogen sein oder auch (unbezahlte) Tätigkeiten im familiären Umfeld (Hausarbeit, Mithilfe im elterlichen Kleinbetrieb oder in der Landwirtschaft) umfassen soll. Vorgeschlagen wurde sogar, selbst den „Schulbesuch“ als „Arbeit“ zu begreifen.

Folgenreich ist weiter, das der Begriff „Ausbeutung“ in der Regel nur sehr unscharf verwendet und häufig (irreführend) mit „Schädlichkeit“, „Gefährlichkeit“ und ähnlichen Sachverhalten gleich gesetzt wird.

Bezeichnend für solche begrifflichen Unsicherheiten sind Verlautbarungen und Publikationen vieler Nichtregierungsorganisationen und internationaler Organisationen sowie sogar internationale Rechtstexte. So betont eine Broschüre von terre des hommes Deutschland e.V. („Kein Kinderspiel“, September 2001) einerseits die Notwendigkeit, „zwischen Ausbeutung und sinnvoller Arbeit zu unterscheiden“, um dann an anderer Stelle festzustellen: „Kinder haben ein Recht auf Schutz vor Ausbeutung und Kinderarbeit.“

**(2) Jede Auseinandersetzung über „Kinderarbeit“ muss definieren, was mit diesem Begriff gemeint sein soll, da er auf Formen freiwilliger, semi-freiwilliger (durch sozioökonomische Strukturen erzwungener) und auf (durch Androhung oder Anwendung von Gewalt) erzwungener Tätigkeiten von Kindern bezogen wird, die sich nach Ursache, Art und Folgen erheblich unterscheiden.**

„Die“ Kinderarbeit gibt es nicht. Bereits der erste Vergleich der Arbeit eines sechsjährigen Jungen, der im indischen Bundesstaat Uttar Pradesh in Schuldknechtschaft Teppiche knüpfen muss, mit der Arbeit eines dreizehnjährigen Mädchens, das in Managua bei den Eltern wohnt, (zeitweise) zur Schule geht und als Straßenhändlerin arbeitet, zeigt die Bandbreite des mit „Kinderarbeit“ Gemeinten. Dieser Sachverhalt ist so selbstverständlich, dass an dieser Stelle die bloße Aufzählung möglicher Elemente von „Kinderarbeit“ zur Illustration genügen möge:

Unterschiedlich sind die *Arbeitsbedingungen* der Kinder:

Mädchen haben oft schlechtere Chancen als Jungen, ihre Rechte durchzusetzen. Eine Ursache hierfür liegt darin, dass Mädchen mehrheitlich – oft verdeckt und fast immer sozial isoliert - in privaten Haushalten als Dienstmädchen und teilweise als Sklavinnen arbeiten müssen.

Manche Kinder arbeiten zu Hause oder im heimatlichen dörflichen Kontext, andere als Arbeitsmigrantinnen und -migranten im informellen Sektor urbaner Zentren, wieder andere werden in ferne Länder verschleppt.

Unterschiedlich ist das Alter der arbeitenden Kinder, bereits Fünfjährige arbeiten. Strittig ist, ob die Arbeit Jugendlicher im Alter von 14 oder 15 bis 18 Jahren überhaupt noch mit dem Begriff „Kinderarbeit“ umschrieben werden kann (wie dies die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation und das Übereinkommen über die Rechte des Kindes implizit tun).

Unterschiedlich sind Dauer, Schwere und Gefährlichkeit der Arbeit.

Unterschiedlich ist der Rechtsstatus der arbeitenden Kinder und der faktische Grad ihrer Freiheit, der sich jenseits einer Rechtsordnung und damit in der Illegalität festgesetzt hat: Während einige Kinder in jeder Hinsicht freiwillig arbeiten und ihre Arbeitsbedingungen mitbestimmen können, werden andere durch sozioökonomische Verhältnisse dazu gezwungen, sie sind häufig faktisch in ihren Entscheidungen selbst dann nicht frei, wenn sie dies rechtlich wären. Versklavte Kinder sind jeder faktischen Freiheit beraubt, wobei im Falle der Schulknecchte diese rechtswidrige Freiheitsberaubung durch (in der Regel mündliche) Vereinbarungen quasi-vertraglich festgeschrieben ist.

Unterschiedlich ist auch, ob Kinder für ihre Arbeit bezahlt werden oder nicht. Ein kleiner Teil (etwa fünf Prozent) der Kinder arbeitet in exportorientierten Wirtschaftsbereichen. Im formellen Sektor ist Kinderarbeit selten, im informellen häufig. Ohne Kinderarbeit könnten Subsistenzökonomien mehrheitlich nicht auskommen.

Ein Teil der arbeitenden Kinder ist keinesfalls von Grundbildung ausgeschlossen, ein anderer Teil hat nicht einmal Zugang zu elementarer nicht-formaler Bildung.

Vielfältig sind die *Ursachen* von Kinderarbeit, und unterschiedliche Formen von Kinderarbeit haben oft unterschiedliche Ursachen:

In der Regel ist Armut eine der Hauptursachen dafür, dass es zu einem „Angebot“ potentieller Kinderarbeit kommt. Daher sind die Ursachen der Armut auch Ursachen von Kinderarbeit. Zu diesen Ursachen gehören weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen, die Verschuldung vieler Länder, verfehlte Strukturanpassungsprogramme, fehlgeleitete staatliche und private Investitionen, ausbleibende Landreformen und eine generell falsche Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Verschärft werden Armutslagen durch die Marginalisierung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen. Dies ist keinesfalls zwangsläufige Folge allgemeiner Armut, sondern einem innergesellschaftlichen Ausgrenzungsprozess zu schulden. Vor allem diese marginalisierten Gruppen werden von „ausbeuterischer“ Kinderarbeit (zu dem Begriff siehe unten) betroffen, so zum Beispiel ethnische oder religiöse Minderheiten, Angehörige niedriger Kasten und seit Generationen Landlose.

Ein „Angebot“ potentieller Kinderarbeit entsteht aber nur dort, wo gesellschaftliche und familiäre Haltungen und Einstellungen Kinderarbeit tolerieren oder gar gutheißen (wobei es sich durchaus auch um Einstellungen von Minderheiten handeln kann): Kinderarbeit ist auch Folge vorherrschender Kindheitsbegriffe. Weiter und im Zusammenhang mit den vorherrschenden Kindheitsbegriffen wird die Entstehung des Angebotes von Kinderarbeit geprägt von der jeweiligen sozialen Akzentuierung der Bildungspolitik: Wo es gerade für die Kinder armer Familien kein ausreichendes und kostenloses Grundbildungs- und Schulangebot gibt oder wo die Schulen keine Attraktivität entwickeln können, ist Kinderarbeit häufiger als im umgekehrten Falle.

Schließlich kann die Altersstruktur einer Gesellschaft das Entstehen eines Angebotes von Kinderarbeit begünstigen: In einigen Ländern mit einem hohen Anteil von Kindern und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung arbeitet ein vergleichbar hoher Anteil der Kinder und Jugendlichen (in anderen Ländern liegen aber die entsprechenden Anteile weit auseinander).

Erst aufgrund bestimmter Rahmenbedingungen entstehen aus diesem „Angebot“ potentieller Kinderarbeit konkrete Formen derselben:

Entscheidend sind Art und Umfang der „Nachfrage“: Sie kann von der Familie kommen, für die die Mitarbeit des Kindes überlebensnotwendig sein mag. Kleine Unternehmen des informellen Sektors fragen Kinder nach, weil sie billiger sind als Erwachsene. Verarmte Witwen in zentralafrikanischen Staaten sind auf billige „Hausmädchen“ angewiesen, die ihnen Feuerholz und Wasser holen. Das organisierte Verbrechen bedient sich der Kinder. Häufig, aber keinesfalls immer zeichnet sich die Nachfrage nach Kinderarbeit dadurch aus, dass sich Erwachsene auf Kosten der Kinder bereichern. Arbeiten Kinder „selbstständig“, haben wir es mit einer gänzlich anderen Nachfragestruktur zu tun.

Art und Umfang der Nachfrage werden von politischen, rechtlichen sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen geprägt, die für die Herausbildung bestimmter Formen von Kinderarbeit verantwortlich sind. Diese Formen umfassen ein weites Spektrum, manche sind traditionell, soziokulturell fest verankert und breit akzeptiert.

tiert. Andere Formen von Kinderarbeit sind den Bedingungen moderner Globalisierungsprozesse geschuldet und werden von den Kindern und ihren Familien nur unter Zwang hingenommen.

Diese Aufzählung ist ebenso unvollständig wie unsystematisch. Sie soll lediglich verdeutlichen, dass der Diskurs über „Kinderarbeit“ nur dann gelingen kann, wenn ein sehr ausdifferenzierter Begriff von „Kinderarbeit“ bestimmt und verabredet wird. Vor diesem Hintergrund gibt es Anlass zu der Vermutung, dass die mit These 1 angesprochene Kontroverse eine ihrer Ursachen darin hat, dass jeweils unterschiedliche Begriffe von „Kinderarbeit“ aufgrund unterschiedlicher Bezüge zu unterschiedlichen sozioökonomischen Kontexten unaufgeklärt Verwendung fanden. Jedenfalls ist die Frage, ob „Kinderarbeit“ schädlich, gefährlich, „negativ“, „tolerierbar“ oder „positiv“ sei, undifferenziert und verallgemeinernd nicht zu beantworten.

**(3) Angesichts der Vielfalt und partiellen Unvergleichbarkeit des mit „Kinderarbeit“ Gemeinten lohnt der Versuch einer Typologisierung, die sich an der Realisierung der Rechte des Kindes orientiert. Hierzu müssen unter anderem auch die Begriffe „Ausbeutung“ sowie „Schädlichkeit“ und „Gefährlichkeit“ bestimmt und voneinander abgegrenzt werden. Dabei ist zu beachten, dass einer Typologisierung kontextabhängige Grenzen gesetzt sind und sie daher nur modellhaften Charakter mit begrenzter empirischer Aussagekraft haben kann.**

Bereits Übereinkommen 138 der Internationalen Arbeitsorganisation nennt unterschiedliche Typen von Arbeit: „Leichte Arbeiten“ zeichnen sich nach Artikel 7 dadurch aus, dass sie erstens für die „Gesundheit oder Entwicklung“ des Kindes nicht „schädlich“ sind und zweitens einen Schulbesuch nicht beeinträchtigen. Solche Arbeiten dürfen bereits Dreizehnjährige verrichten, sofern dies der innerstaatliche Gesetzgeber erlaubt. Zulässig ist die Arbeit von Vierzehnjährigen im Rahmen ihrer Berufsausbildung (Artikel 6). Das Mindestalter für die Zulassung zu einer „gefährlichen“ Arbeit liegt bei 18 Jahren. Hier wird also ansatzweise eine Typologisierung von Kinderarbeit mithilfe von drei Kriterien zur Beschreibung der Auswirkungen einer Arbeit auf ein Kind versucht (Schädlichkeit, Gefährlichkeit, Auswirkungen auf Schulbesuch).

Übereinkommen 182 der IAO bietet in Artikel 3 eine viergliedrige Typologie „schlimmster Formen“ von Kinderarbeit an: (a) alle Formen der Sklaverei oder alle sklavereiähnlichen Praktiken einschließlich der Zwangs- oder Pflichtrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten; (b) das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zur Prostitution, zur Herstellung von Pornografie oder zu pornografischen Darbietungen; (c) das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zu unerlaubten Tätigkeiten, insbesondere zur Gewinnung von und zum Handel mit Drogen, und (d) Arbeit, die ihrer Natur nach oder auf Grund der Umstände, unter denen sie verrichtet wird, voraussichtlich für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit von Kindern schädlich ist. Wiederum ist also „Schädlichkeit“ ein Kriterium zur Bestimmung von Formen von Kinderarbeit, die unverzüglich abzuschaffen sind (wobei alle hier aufgezählten Typen „schädlich“ sind). Hinzu kommen als weitere Kriterien der Zwangscharakter von Arbeit (Artikel 3, Absatz a) sowie die grundsätzliche rechtliche Qualität („Illegalität“) einer Arbeit (Artikel 3, Absatz c), wobei für den Typ nach Artikel 3, Absatz b (Prostitution, Pornografie) kein eigenes Kriterium benannt wird. Angesichts der Bedeutung und der Offenheit des Kriteriums „Schädlichkeit“ versucht die Empfehlung 190 der Internationalen Arbeitsorganisation über schlimmste Formen von Kinderarbeit in Abschnitt II eine Operationalisierung, in dem sie Merkmale von Arbeit zusammen trägt, die hier als „gefährlich“ eingestuft wird. (Offensichtlich werden somit die Kriterien „Schädlichkeit“ und „Gefährlichkeit“ synonym benutzt.)

Einen etwas anderen Weg als die Rechtstexte der Internationalen Arbeitsorganisation beschreiten der Internationale Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (1966) und das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989): Artikel 10 des Paktes handelt vom Recht der Familie auf Schutz und betont die besondere Schutzbedürftigkeit von Kindern und Jugendlichen. In diesem Zusammenhang heißt es: „Kinder und Jugendliche sollen vor wirtschaftlicher und sozialer Ausbeutung geschützt werden. Ihre Beschäftigung mit Arbeiten, die ihrer Moral oder Gesundheit schaden, ihr Leben

gefährden oder voraussichtlich ihre normale Entwicklung behindern, soll gesetzlich strafbar sein. Die Staaten sollen ferner Altersgrenzen festsetzen, unterhalb derer die entgeltliche Beschäftigung von Kindern gesetzlich verboten und strafbar ist.“ Bereits hier also (und nicht erst im bereits zitierten Artikel 32 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes) begegnet uns ein zusätzlich Kriterium, nämlich das der „wirtschaftlichen Ausbeutung“.

Allerdings ist dieses Recht des Kindes auf Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung ein unbestimmter Rechtsbegriff. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass „wirtschaftliche Ausbeutung“ in den völkerrechtlichen Texten nicht definiert und in die unmittelbare Nähe von „Schädlichkeit“ oder „Gefährlichkeit“ gerückt wird (der Pakt kennt den Begriff bezeichnender Weise nur im Zusammenhang mit Tätigkeiten des Kindes). Da es aber andererseits keinen Konsens über das mit „wirtschaftliche Ausbeutung“ Gemeinte gibt, verlangt diese Offenheit nach einer Begriffsbestimmung:

Die marxistische und arbeitswerttheoretisch begründete Bestimmung des Begriffes „Ausbeutung“ ist für unseren Zusammenhang nicht weiterführend. Andererseits macht es keinen Sinn, „Ausbeutung“ mit „Schädlichkeit“ oder „Gefährlichkeit“ gleich zu setzen: „Ausbeutung“ bezieht sich auf die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehung, „Schädlichkeit/Gefährlichkeit“ auf die Auswirkungen von Arbeit.

Von „Ausbeutung“ eines Kindes könnte grundsätzlich dann gesprochen werden, wenn ein Kind gegen seinen Willen zu einer Arbeit beziehungsweise Tätigkeit gezwungen wird. „Wirtschaftliche Ausbeutung“ eines Kindes wäre dann die Aneignung wirtschaftlicher Vorteile durch Macht (physische Gewalt, Marktmacht, strukturelle Gewalt), wobei das ausgebeutete Kind zum Objekt des/der Ausbeuter wird. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes zählt Rechte auf, die bei der Bestimmung des Begriffes „wirtschaftliche Ausbeutung“ Beachtung finden sollten: Recht auf freie Meinungsäußerung (Artikel 13), Recht auf freien Zusammenschluss (Artikel 15), Recht auf Leistungen der sozialen Sicherheit (Artikel 26), Recht auf Bildung (Artikel 28), Recht auf Ruhe und Freizeit (Artikel 31) und Recht auf Schutz vor sexuellem Missbrauch (Artikel 34):

Vor diesem Hintergrund könnten **Kriterien zur Bestimmung des Begriffes „wirtschaftliche Ausbeutung“ sein:**

- Verletzung des Rechtes auf Freiwilligkeit eines Vertragsabschlusses, zu dem die gleichberechtigte Mitwirkung an der Vertragsgestaltung gehört (wird ein Kind zu einer Arbeit gegen seinen Willen und beziehungsweise oder unter von ihm abgelehnten Bedingungen gezwungen, hat es also keine Möglichkeit zur Mitbestimmung seines Arbeitsverhältnisses, liegt „wirtschaftliche Ausbeutung“ vor),
- Verletzung des Rechtes auf Vereinigungsfreiheit und auf kollektive Tarifabschlüsse und
- Verletzung der Rechte nach der Universellen Menschenrechtscharta (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948, Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte [Zivilpakt] und Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte [Sozialpakt], beide 1966), da diese Rechte zum unaufgebbaren Kernbestand des Völkergewohnheitsrechtes gehören.

Ein solche Definition des Begriffes „wirtschaftliche Ausbeutung“ könnte vermutlich zumindest eine relative Allgemeingültigkeit beanspruchen, sie ist jedenfalls weniger anfällig für kulturelle, soziale und ökonomische Besonderheiten eines Kontextes als die Definition der Kriterien „Schädlichkeit“ und „Gefährlichkeit“ (ob eine Arbeit als „schädlich“ für ein Kind eingeschätzt wird – auch vom Kinde selbst – ist auch vom jeweiligen Kontext abhängig).

Allerdings ist daher das Kriterium „wirtschaftliche Ausbeutung“ nicht für alle Formen von Kinderarbeit aussagekräftig beziehungsweise angemessen (Mithilfe in der Familie, selbstständige Arbeit u.a.). Daher kann auf die Begriffe „Schädlichkeit“ und „Gefährlichkeit“ beim Versuch einer Typologisierung von Kinderarbeit nicht gänzlich verzichtet werden. Für ihre Definition ist Empfehlung 190 der IAO hilfreich, in der es im Abschnitt „II. Gefährliche Arbeit“ heißt:

„Bei der Bestimmung der unter Artikel 3 (d) des Übereinkommens erwähnten Arten von Arbeit und bei der Ermittlung, wo sie bestehen, sollte unter anderem berücksichtigt werden:

- (a) Arbeit, die Kinder einem körperlichen, psychologischen oder sexuellen Missbrauch aussetzt;

- (b) Arbeit unter Tage, unter Wasser, in gefährlichen Höhen oder in beengten Räumen;
- (c) Arbeit mit gefährlichen Maschinen, Ausrüstungen und Werkzeugen oder Arbeit, die mit der manuellen Handhabung oder dem manuellen Transport von schweren Lasten verbunden ist;
- (d) Arbeit in einer ungesunden Umgebung, die Kinder beispielsweise gefährlichen Stoffen, Agenzien oder Verfahren oder gesundheitsschädlichen Temperaturen, Geräuschpegeln oder Vibrationen aussetzen kann;
- (e) Arbeit unter besonders schwierigen Bedingungen, beispielsweise Arbeit während langer Zeit oder während der Nacht oder Arbeit, bei der das Kind ungerechtfertigterweise gezwungen ist, auf dem Betriebsgelände des Arbeitgebers zu bleiben.“

Zu beachten ist aber, dass die Begriffe „Schädlichkeit“ und „Gefährlichkeit“ keine eindeutige Typologisierung des mit „Kinderarbeit“ Gemeinten erlauben, denn sie bilden es lediglich auf einer Skala ab, die zum Beispiel bei „in jedem Falle sehr schädlich und gefährlich“ beginnen und mit „in jedem Falle sinnvoll und nützlich“ enden könnte, zwischen diesen beiden Polen aber eine unbegrenzte Zahl von Mischungen (noch zu bestimmender Merkmalsausprägungen) enthält.

Insgesamt könnte es lohnen sein, eine menschenrechtliche Typologisierung des mit „Kinderarbeit“ Gemeinten zu versuchen, die einzelne Typen nach dem Grad der „wirtschaftlichen Ausbeutung“, der „Schädlichkeit“ und der „Gefährlichkeit“ (beide letztgenannten Begriffe müssten noch definiert und voneinander abgegrenzt werden) bildet und bestimmte Formen von Kinderarbeit diesen Typen zuordnet. Eine solche Typologisierung könnte eine entscheidende Voraussetzung dafür sein, Artikel 32 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes durchzusetzen und justitiabel zu machen. Dies gilt vor allem hinsichtlich der Möglichkeit einer Individualbeschwerde.

Grundsätzlich würde eine solche Vorgehensweise von den Rechten des Kindes ausgehen: Der Akzent des Diskurses über Kinderarbeit läge dann nicht auf der Frage, ob Kinderarbeit abzuschaffen, sondern wie der Zugang des Kindes zu seinen Rechten zu sichern sei. Auf diese Weise rückten Selbstbestimmungs- und Mitwirkungsrechte des Kindes auch und gerade im Blick auf seine sozioökonomischen Bezüge in den Mittelpunkt, was für die Ausgestaltung nationaler und rechtlicher Instrumente sowie für politischer und sozioökonomischer Ordnungen bedeutsam wäre.

**(4) Die Durchsetzung der Rechte des Kindes – und dies gilt vor allem im Blick auf seine wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – setzt eine Armutsbekämpfung voraus, der es auch um eine nachhaltige Überwindung der wirtschaftlichen Ausbeutung des Kindes gehen muss. Aus diesem Grunde muss Armutsbekämpfung so gestaltet werden, dass sie der Durchsetzung der Rechte des Kindes dient. Daher müssen zu ihr eine Stärkung des Rechtssystems und zivilgesellschaftlicher Strukturen gehören, die eine wirksame Beteiligung des Kindes erlauben.**

Die vielfältigen Verletzungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des Kindes haben eine entscheidende Ursache in Armutszusammenhängen. Unmittelbar einsichtig ist zum Beispiel, dass extreme Armut Formen von Kinderarbeit ermöglicht, die in scharfer Weise (im Sinne der obigen Definition) ausbeuterisch sind.

Diese schlichte Feststellung ist folgenreich. Für die Entwicklungszusammenarbeit bedeutet sie, dass es nicht um einen isolierten Kampf gegen „die“ Kinderarbeit gehen darf, sondern dass das Ziel eine Priorisierung einer Armutsbekämpfung im Interesse des Kindes sein muss, die für die gesamte Rechts-, Wirtschafts- und Sozialpolitik Vorrang haben muss und nicht anderen, etwa wirtschaftlichen Interessen untergeordnet werden darf.

Im Blick auf die Umsetzung des Übereinkommens 182 der IAO bedeutet dies, dass Artikel 8 besonderes Gewicht zukommt, der lautet: „Die Mitglieder haben geeignete Schritte zu unternehmen, um sich gegen

seitig 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.“ Für die OECD-Länder folgt hieraus die völkerrechtliche Verpflichtung, im Kampf gegen die wirtschaftliche Ausbeutung von Kindern Maßnahmen zur Armutsbekämpfung durchzuführen. Auch deshalb muss die sogenannte 20:20-Initiative im Folgeprozess des Weltgipfel für soziale Entwicklung endlich umgesetzt werden.

Eine Kürzung der Mittel für öffentliche Entwicklungshilfe durch OECD-Mitgliedsländer ist mit dem Ziel der Ausweitung einer menschenrechtlich begründeten Armutsbekämpfung zur Durchsetzung der Rechte des Kindes nicht vereinbar. Eine besondere Förderung der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) ist unabdingbar, da in diesen Ländern das Ausmaß der öffentlichen und privaten Armut einen Zugang der Kinder zu ihren Rechten fast unmöglich macht.

An der Erarbeitung und Umsetzung nationaler Strategiepapiere zur Bekämpfung von Armut (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSPs) im Rahmen der Umschuldungsmaßnahmen des Internationalen Währungsfonds sind Kinder und ihre Organisationen wesentlich zu beteiligen.

Zu einer solchen Armutsbekämpfung gehört auch die Durchsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des Kindes am Arbeitsplatz, in diesem Sinne wird die Förderung von Organisationen arbeitender Kinder zur Aufgabe von Armutsbekämpfung.

Weiter muss eine menschenrechtlich ausgerichtete Armutsbekämpfung nationale Rechtssysteme und internationale Rechtsordnungen ebenso stärken wie zivilgesellschaftliche Strukturen. Auch in diesem Zusammenhange sind Organisationen arbeitender Kinder zu fördern. Maßnahmen zur Sicherung des Zuganges zum Recht auf Bildung können präventive Funktionen haben, wenn sie dem Kinde helfen, sich für die eigenen Rechte einzusetzen.

**(5) Eine menschenrechtlich bestimmte Politik der Armutsbekämpfung zur Durchsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des Kindes erfordert eine Stärkung und Weiterentwicklung internationaler Instrumente ebenso wie die Schaffung globalökonomischer Rahmenbedingungen, die eine Durchsetzung dieser Rechte erleichtern und nicht erschweren.**

Der Ausbau des internationalen Rechtssystems erfordert sowohl eine Stärkung und Weiterentwicklung von Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen bestehender internationaler Instrumente (etwa des Normenkontrollverfahrens der Internationalen Arbeitsorganisation) als auch die Erarbeitung neuer Instrumente, zu denen die Einführung von Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und des Internationalen Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gehören muss. Für diesen Pakt erarbeitete der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte 1996 den Entwurf eines Zusatzprotokolles, der als Vorbild dienen kann.

Weiter muss mit geeigneten Maßnahmen eine globale Priorisierung von Armutsbekämpfung gewährleistet und dabei gesichert werden, dass die internationalen Organisationen zur Erreichung dieses Zieles beitragen. Ist diesem Sinne ist es zum Beispiel erforderlich, die Welthandelsorganisation (WTO) auf eine pro-aktive Beachtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des Kindes zu verpflichten (unter Einschluss der Verpflichtung, alle Maßnahmen auf ihre Auswirkungen auf die Umsetzung der Rechte des Kindes zu prüfen und hierüber öffentlich zu berichten). Erforderlich ist eine kohärente Ausgestaltung globaler Strukturpolitik, zu der insofern eine Re-Regulierung globaler Finanzmärkte gehören muss, da die bestehenden Ordnungen im Blick auf viele Länder eine nachhaltige Armutsbekämpfung unmöglich machen.

**(6) Die Gewährleistung der Rechte des Kindes muss vorrangige Aufgabe nationaler Wirtschafts-, Sozial- und Rechtspolitik werden, die im Sinne dieses Zieles kohärent gestaltet werden muss.**

Erforderlich sind sozial- und wirtschaftspolitische Reformen (etwa Landreform, Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen, Verbesserung des Zuganges zu Mikrokrediten u.a.) ebenso wie ein Ausbau des Rechts- und des Bildungswesen. Unter anderem muss dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes vorbehaltlos Geltung eingeräumt werden, was die Rücknahme nationaler Vorbehalte erfordert. Die (arbeitenden) Kinder, ihre Organisationen und Familien sind an allen die Kinder betreffenden Prozesse und Maßnahmen zur Umsetzung dieses Übereinkommens zu beteiligen. Einrichtungen besonderer Beschwerdeverfahren und Vorkehrungen zum Schutz derjenigen, die Verstöße gegen die Bestimmungen des Übereinkommens rechtmäßig enthüllen, sind ebenso erforderlich wie die Einrichtung von Telefonhilfediens-ten oder Kontaktstellen und die Ernennung von Ombudspersonen, die vor allem für betroffene Kinder zugänglich sein sollen (so Ziffer 15i der Empfehlung 190 der IAO).

Klaus Heidel, Werkstatt Ökonomie e.V.  
Heidelberg, 18. Februar 2002