

Deutsches NRO-Forum Kinderarbeit

Koordination: Werkstatt Ökonomie e.V., Obere Seegasse 18, D – 69124 Heidelberg, Germany
Tel.: 062 21 – 433 36 13, Fax: 062 21 – 433 36 29
klaus.heidel@woek.de, www.forum-kinderarbeit.de

Das Ende der Kinderarbeit: Zum Greifen nah?

Kritische Anmerkungen zum Gesamtbericht der Internationalen Arbeitsorganisation über Kinderarbeit vom Mai 2006

Im Auftrag des Deutschen NRO-Forums Kinderarbeit
zusammengestellt von Klaus Heidel (Werkstatt Ökonomie)

12. Juni 2006

I. Einführende Anmerkungen zum Charakter des Gesamtberichtes über Kinderarbeit

Der am 4. Mai 2006 veröffentlichte Gesamtbericht (Global Report) des Generaldirektors der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit ist der zweite Gesamtbericht, der sich mit Kinderarbeit beschäftigt¹. Sein Titel „Das Ende der Kinderarbeit: Zum Greifen nah“ präsentiert eine überraschende These, behauptet er doch, dass eine der großen sozialpolitischen Herausforderungen unserer Zeit vor ihrer Bewältigung stehe:

Folgen wir den Angaben des Gesamtberichtes, arbeiteten 2004 rund 317 Millionen Kinder und Jugendliche weltweit, von denen knapp 218 Millionen eine Arbeit verrichteten, die nach den Bestimmungen der IAO-Übereinkommen 138 (Mindestalter für die Zulassung zu einer Beschäftigung betreffend) und 182 (schlimmste Formen von Kinderarbeit betreffend) unzulässig ist. Rund 126 Millionen dieser Kinder und Jugendlichen gingen sogar einer Arbeit nach, die nach den Definitionen der IAO als „gefährlich“ eingestuft wird.

Bezogen auf die Gesamtzahl aller Kinder und Jugendlichen weltweit verrichteten also laut IAO 13,9 Prozent der unter Achtzehnjährigen eine nach IAO-Kriterien unzulässige Arbeit – wobei der entsprechende Prozentsatz für Afrika südlich der Sahara wesentlich über diesem Durchschnittswert liegt, auch wenn seine genaue Höhe nicht bekannt ist. Angesichts dieses

¹ Die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aus dem Jahre 1998 verpflichtet alle Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation, die Übereinkommen der IAO über Kernarbeitsnormen umzusetzen und deren Grundsätze „in gutem Glauben und gemäß der Verfassung einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen“ (Ziffer 2 der Erklärung), und zwar auch dann, wenn die Mitgliedsstaaten die entsprechenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben. Diese Kernarbeitsnormen umfassen „a) die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen; b) die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit; c) die effektive Abschaffung der Kinderarbeit; d) die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf“ (Ziffer 2 der Erklärung).

Seit dem Jahre 2000 berichtet der Generaldirektor der IAO jährlich der Internationalen Arbeitskonferenz über die Umsetzung dieser Erklärung. Diese so genannten Gesamtberichte (Global Reports) befassen sich in regelmäßiger Folge mit der Vereinigungsfreiheit und dem Recht auf Kollektivverhandlungen (bisher Global Reports 2000 und 2004), Zwangsarbeit (Global Reports 2001 und 2005), Kinderarbeit (Global Reports 2002 und 2006) und Diskriminierung (Global Report 2003).

Ausmaßes von Kinderarbeit ist die Behauptung sehr erstaunlich, ihr Ende sei „zum Greifen nah“.

Doch diese Behauptung wird im Gesamtbericht nicht belegt, dessen Titel ist alleine schon deshalb irreführend. Er ist es auch deshalb, weil er den Anschein erweckt, dem Gesamtbericht ginge es vor allem um die Präsentation statistischer Angaben. Dies ist aber nicht der Fall, denn der weitaus größte Teil des Berichtes beschäftigt sich mit der bisherigen Arbeit der IAO, stellt politische Herausforderungen zusammen und benennt Ziele und Aufgabenbereiche für die Zukunft. Daher ist der Bericht vor allem als politisches Dokument von größtem Interesse, das Einsichten in Akzentverschiebungen der politischen Ausrichtung der Arbeit der IAO und sogar in organisationsinterne Spannungen erlaubt.

Hierzu gehört, dass der Bericht eine dreifache Textstruktur aufzuweisen scheint, die seine Entstehungsgeschichte erahnen lässt: Den Kern des Berichtes bildet ein – vermutlich zunächst entstandener – Text, der sich um eine kritische Analyse der bisherigen Aktivitäten von internationalen Organisationen (unter Einschluss der IAO), Regierungen (Staaten), Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen bemüht. Über diesen Text dürfte ein organisationspolitischer Text gelegt worden sein, dem es einerseits um eine positive Selbstdarstellung der IAO geht und der sich andererseits den Ansprüchen der Mitglieder der IAO verpflichtet weiß. In diesem Sinne wird die positive Würdigung der sozialpolitischen Erfolge Chinas² ebenso verständlich wie die weithin unkritische Darstellung der einschlägigen Aktivitäten von Gewerkschaften und Arbeitgebern. Als dritter Text kam – wahrscheinlich als letztes – der statistische Teil hinzu, der sich so liest, als wäre seine Kernaussage bereits vor Beginn der Datenauswertung in politischer Absicht formuliert worden.

Diese Zusammenhänge sind in den bis Anfang Juni 2006 vorliegenden Kommentaren zum zweiten Gesamtbericht der IAO über Kinderarbeit übersehen worden, da sie sich auf die Behauptung eines nahen Endes der Kinderarbeit konzentrierten. Im Gegensatz hierzu gehen die folgenden Anmerkungen zunächst auf einige politische Neuakzentuierungen der IAO ein und stellen wichtige Problemanzeigen des Berichtes vor, benennen dann seine Schwachstellen und diskutieren erst abschließend statistische Aussagen.

II. Stärken und Neuakzentuierungen des Gesamtberichtes über Kinderarbeit

Kinderrechtlicher Ansatz

Der zweite IAO-Gesamtbericht über Kinderarbeit aus dem Jahre 2006 trägt deutlicher als der erste von 2002 den Erfordernissen einer kinderrechtlichen Auseinandersetzung mit Kinderarbeit Rechnung. So verweist er zum Beispiel darauf, dass Wirtschaftswachstum und ein Ausbau des Bildungswesens keinesfalls immer und von sich aus dazu führen, dass wenigstens die allerschlimmsten Formen von Kinderarbeit zurück gedrängt werden. Daher komme es „entscheidend darauf an, einen auf den Rechten des Kindes beruhenden Ansatz zu verfolgen“ (Ziffer 96). Grundsätzlich anerkennt der Gesamtbericht zumindest implizit, dass Kinder Träger von Rechten und nicht lediglich Objekte sozialpolitischer Maßnahmen und Programme sind.

In diesem Sinne nimmt der Gesamtbericht mehrfach auf grundlegende Rechte des Kindes Bezug:

² Der Bericht stellt selbst fest, dass es „kaum konkrete statistische Informationen über Trends bei der Kinderarbeit in China“ gibt, meint aber, aus allgemeinen Angaben über Erfolge bei der Armutsbekämpfung und bei der „Ausweitung der Bildung“ auf einen Rückgang von Kinderarbeit schließen zu können (Ziffer 48).

- **Recht auf Bildung**

Der Gesamtbericht erwähnt ausdrücklich das Recht auf Bildung.

- **Recht auf Teilhabe (Partizipation)**

Ausführlich geht der Bericht auf das Recht von Kindern und Jugendlichen ein, an der Erarbeitung und Umsetzung von Programmen und Maßnahmen, die sie betreffen, aktiv beteiligt zu werden. So stellt der Bericht fest, dass „es sich bei der Mitwirkung um ein universelles Konzept und Recht handelt“ (Ziffer 341) und bemerkt: „Es besteht ein wachsender Konsens, dass Kinder als aktive Partner in der weltweiten Bewegung angesehen werden sollten [...]. Allerdings muß noch viel getan werden um sicherzustellen, dass die Mitwirkung der Kinder nicht zu einem bloßen Schlagwort wird“ (Ziffer 340). Zu fragen sei daher: „Wie kann der Grundsatz der Mitwirkung [...] umgesetzt werden, daß ein Alibicharakter vermieden wird?“ (Ziffer 340).

Deshalb nimmt sich der Bericht vor, „die Bedeutung einer Mitwirkung von Kindern“ ebenso erkunden zu wollen wie „die Strategien, die angenommen worden sind, um sicherzustellen, daß dies nicht nur Symbolcharakter hat“ (S. XIII). Einschlägige Ansätze werden im Abschnitt „Mitwirkung von Kindern“ (Ziffern 340 – 349) kurz aufgeführt, dabei auch Differenzen zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und der IAO benannt und „Grundsätze für den Aufbau von Partnerschaften“ ebenso wie das „weitere Vorgehen“ skizziert.

Auch wenn diese Ausführungen den Stand der weltweiten zivilgesellschaftlichen Diskussionen über Voraussetzungen und Formen einer Partizipation von Kindern und Jugendlichen nur unvollständig referieren, zeigen sie dennoch, dass die IAO inzwischen bereit ist, sich für die Verwirklichung des Rechtes auf Partizipation einzusetzen. Wenn jetzt die IAO deutlicher als je zuvor in einem offiziellen Dokument eine solche Bereitschaft äußert, entspricht sie einer Forderung zivilgesellschaftlicher Organisationen, die wie die Träger des Deutschen NRO-Forums Kinderarbeit schon seit Jahren unterstreichen, dass Kinder und Jugendliche an der Erarbeitung und Umsetzung von Programmen und Maßnahmen beteiligt werden müssen, die sie betreffen.

Besondere Beachtung verdient dabei, dass der Bericht die Notwendigkeit betont, „mit Organisationen arbeitender Kinder und Jugendlicher Kontakt aufzunehmen“ (Ziffer 347). Angesichts der bisher scharfen Spannungen zwischen der IAO und vielen dieser Organisationen, die der Bericht auch mehrfach erwähnt, deutet diese Feststellung eine behutsame Öffnung der IAO zumindest für einen Dialog mit Organisationen arbeitender Kinder und Jugendlicher an. Damit entspricht der Gesamtbericht zwar noch nicht der vom Deutschen NRO-Forum Kinderarbeit seit langem vorgetragenen Forderung, die IAO solle mit diesen Organisationen kooperieren, immerhin aber signalisiert er einen Richtungswechsel, der noch vor wenigen Jahren undenkbar gewesen wäre (und politisch bedeutsamer sein dürfte als die kaum haltbare, aber von den Medien ausführlich aufgegriffene These vom nahen Ende der Kinderarbeit).

- **Mainstreaming und politische Kohärenz**

Jeder kinderrechtliche Ansatz erfordert eine kohärente Gestaltung aller sozialen, politischen und wirtschaftlichen Strategien, Programme und Maßnahmen im besten Interesse des Kindes. Dass dies auch im Blick auf Kinderarbeit gilt, stellt der Gesamtbericht fest:

„In Anlehnung an eine offizielle Definition des *Gender Mainstreaming* des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC), könnte eine formellere Definition für *Child Labour Mainstreaming*, also die durchgängige Berücksichtigung der Problematik der Kinderarbeit, folgendes umfassen:

- Ein Verfahren zur Bewertung der Auswirkungen aller in allen Bereichen und auf allen Ebenen geplanten Maßnahmen, einschließlich Gesetzen, Politiken oder Program-

- men, auf Kinderarbeiter oder Kinder, die dem Risiko von Kinderarbeit ausgesetzt sind;
- o eine Strategie, die darauf abzielt, die Kinderarbeitsanliegen zum festen Bestandteil der Konzipierung, Durchführung, Überwachung und Bewertung von Politiken und Programmen in allen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen zu machen [...]“ (Kasten 3.1, S. 56).

Angesichts der Tatsache, dass politische Planungsprozesse und Gesetzesvorhaben kinderrechtliche Aspekte oft nicht berücksichtigen – und dies gilt insbesondere für die Wirtschaftspolitik –, und im Blick auf häufige Kohärenzdefizite dieser Prozesse und Vorhaben in vielen Ländern mahnt hier der Gesamtbericht eine in kinderrechtlicher Perspektive dringend erforderliche Neuausrichtung vorherrschender Politiken an.

Dabei verschweigt der Bericht nicht, dass es selbst innerhalb der IAO Kohärenzdefizite gibt: „Obgleich Kinderarbeit als sinnvoller Ansatzpunkt für die IAO gilt, ist zu wenig bekannt, wie die IPEC-Projekte [IPEC: International Programme on the Elimination of Child Labour der IAO] für den Aufbau der breiteren nationalen Agenda für menschenwürdige Arbeit genutzt werden können. Strategien und Formeln der Projektkonzipierung, die andere Teil der IAO-Arbeit ausdrücklicher einbeziehen, werden als Aufhänger benötigt, um Vorschläge für Anschlußprojekte vorzulegen, die auf den Kinderarbeitsprojekten aufbauen, selbst aber keine Kinderarbeitsprojekte sind“ (Ziffer 385).

- **Kinderrechtliche Qualifizierung von Strategien zur Armutsbekämpfung**

Da die Millenniumsentwicklungsziele Kinderarbeit nicht ausdrücklich erwähnen und die meisten Strategien zur Armutsbekämpfung kaum bis gar nicht auf Kinderarbeit eingehen, benennt der Bericht als „besonderes Anliegen [...] die Positionierung von Kinderarbeitsbelangen innerhalb der Millenniumsentwicklungsziele und der damit verbundenen Strategien zur Armutsverringerung“ (S. XII).

Hierbei betont der Bericht, dass insbesondere die Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP)³ in kinderrechtlicher Perspektive zu qualifizieren seien: „Ein wichtiger Schwerpunkt der künftigen IPEC-Arbeit wird darin bestehen, sich für die durchgängige Integration der Problematik der Kinderarbeit in die Strategien für Entwicklung und die Verringerung von Armut, namentlich in die Strategiepapiere, sowie in die sektorale Politik, etwa für Bildung, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, einzusetzen“ (Ziffer 298) Hierbei müssten die einschlägigen „Anstrengungen der IAO auf dem Gebiet der Förderungsarbeit“ – hier steht im englischen Text der eindeutige Begriff *Advocacy* – „gezielter strategisch ausgerichtet werden“ (Ziffer 380) – wiederum ein erstaunlich selbstkritischer Hinweis, verlangt er doch nichts weniger als eine politische Ausrichtung der IAO – auch und gerade im Blick auf den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank: Denn zu den Vorhaben der IAO gehöre unter anderem die „Förderung der Aufnahme der Kinderarbeit in das *Sourcebook* des IWF und der Weltbank, das Hilfe für die Ausarbeitung von Strategiepapieren zur Verringerung von Armut in den teilnehmenden Ländern bietet“ (Ziffer 382).

Allerdings geht der Bericht nicht auf die Notwendigkeit ein, nicht nur den Inhalt der Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung, sondern auch deren Erarbeitung und Umsetzung (unter Einschluss von Monitoring und Evaluierung) in kinderrechtlicher Perspektive zu qualifizieren, wozu unter anderem die relevante Beteiligung von Kindern und Jugendlichen gehört.

³ Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung müssen Entwicklungsländer erarbeiten und umsetzen, wenn sie in den Genuss von Krediten oder Entschuldungsmaßnahmen des Internationalen Währungsfonds (IWF) oder der Weltbank kommen wollen.

- **Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung**

Mehrfach betont der Bericht die Notwendigkeit, den Zusammenhang von Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung zu erforschen und aus eventuellen Zusammenhängen Konsequenzen für die Auseinandersetzung mit Kinderarbeit zu ziehen: „Die Verbindungen zwischen Kinderarbeit und der Beschäftigung Jugendlicher bieten also einen weiteren wichtigen Weg zur durchgängigen Integration von Kinderarbeitsproblemen“ (Ziffer 272). An dieser Stelle folgt der Bericht implizit einem ganzheitlichen Rechtebegriff: „Die Zusammenhänge zwischen Jugendbeschäftigung und Kinderarbeit veranschaulichen auch, wie wichtig ein das gesamte Leben umfassender Ansatz ist, der die Schlüsselphasen im Leben der Menschen deutlich macht, in denen sie anfällig für Armut und Ausbeutung sind“ (Ziffer 273).

Zugleich verweist der Bericht auf Defizite: „Das Interesse an den Problemen der Kinderarbeit und der Beschäftigung Jugendlicher hat in den letzten Jahren stark zugenommen, und die Fachliteratur zu diesen beiden Fragen wächst rasch. Es wurden jedoch kaum Anstrengungen unternommen, das Verhältnis zwischen beiden zu untersuchen, insbesondere im Hinblick darauf, welche Auswirkungen Kinderarbeit auf eine spätere Beschäftigung hat“ (Ziffer 275). Hier ist allerdings kritisch anzumerken, dass der Bericht die Komplexität des Zusammenhanges von Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung nicht ausleuchtet. So wäre zum Beispiel zu untersuchen, ob, in welchem Maße und unter welchen Umständen Kinderarbeit für Jugendarbeitslosigkeit verantwortlich sein könnte (hierzu s.u.).

- **Schlimmste Formen der Verletzungen der Rechte des Kindes**

Der Bericht gibt der Beseitigung der schlimmsten Formen der Verletzungen der Rechte des Kindes Priorität und bezeichnet die Abschaffung der unbestreitbar schlimmsten Formen von Kinderarbeit als absolut vordringliches Ziel (vgl. Ziffern 177-200). Dass hierbei die Abschaffung jeder Form von Kindersklaverei im Mittelpunkt stehen muss, macht bereits ihr Ausmaß deutlich: „Etwas mehr als zwei Drittel der Kinder in den unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit (5,7 Millionen) verrichten Zwangs- und Schuldarbeit“ (Ziffer 198). Daher ist es bemerkenswert, dass der Gesamtbericht offen einräumt, dass es „nur wenige IPEC-Sektorprogramme speziell für diesen Bereich gibt“ (ebd.).

Im Blick auf diese unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit besteht also seitens der IAO Handlungsbedarf. Hierbei ist kritisch zu bemerken, dass diese unbestreitbar schlimmsten Formen der Verletzungen der Rechte des Kindes weit eher als Verbrechen denn als Kinderarbeit bezeichnet werden sollten.

- **Differenzierter Begriff von Kinderarbeit**

Trotz dieses Einwandes müht sich der Bericht zumindest ansatzweise darum, zwischen den verschiedenen Formen von Kinderarbeit zu unterscheiden, was in kinderrechtlicher Perspektive unabdingbar ist. So heißt es an einer Stelle: „Aufgrund neuerer Kurzevaluierungen in Asien, Afrika und Lateinamerika zeichnet sich inzwischen ein wesentlich klareres Bild der höchst unterschiedlichen Lage von Kindern ab, die Haushaltsarbeit verrichten, von harmlosen bis zu unbestreitbar schlimmsten Formen“ (Ziffer 191).

Forderung einer Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen

Zu den Stärken des IAO-Gesamtberichtes von 2006 gehört neben der Ausrichtung an kinderrechtlichen Prinzipien seine Öffnung für eine Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, was vor allem von den Gewerkschaften kritisch aufgenommen werden dürfte, betonen sie doch mit großem Nachdruck, dass die dreigliedrige Verfasstheit der IAO (Regierungen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) nicht durch Bündnisse mit Nichtregierungsorganisationen unterlaufen werden darf. Zugleich stehen viele Gewerkschaften der

engen Kooperation von IPEC und Nichtregierungsorganisationen skeptisch gegenüber. Der Bericht aber betont: „Die fachliche, organisatorische und führungstechnische Kapazität der verschiedenen Interessenträger auf dem Gebiet der Kinderarbeit, insbesondere der IAO-Mitgliedsgruppen sowie der nichtstaatlichen Organisationen [hier steht im englischen Original die eindeutiger Abkürzung NGO], muß gestärkt werden, indem ihre Sachkenntnis verbessert und Bündnisse zwischen ihnen gefördert werden“ (241).

Auch an dieser Stelle spart der Bericht nicht mit kritischer Offenheit: „Einige der konzeptionellen und grundsatzpolitischen Differenzen, die zwischen der IAO und einigen Teilen der Gemeinschaft der nichtstaatlichen Organisationen auftraten, beruhten auf der gegenseitigen Abgrenzung der Aktivitäten und dem Fehlen eines regelmäßigen Dialogs. Es sollten Wege gefunden werden, um Gemeinsamkeiten zu ermitteln und einen regelmäßigen Dialog über Kinderarbeit einzurichten. Ein solcher Dialog müßte auch einen besonderen Schwerpunkt auf die Bestimmung vorbildlicher Praktiken für die Partizipation von Kindern legen“ (Ziffer 382).

Defizite benannt

Die bereits mehrfach angesprochene Offenheit des Gesamtberichtes, mit der er Defizite hinsichtlich der Arbeit der IAO, weiterer internationaler Organisationen und von Regierungen sowie im Blick auf den Forschungsstand benennt, gehört ohne Zweifel zu den bemerkenswerten Stärken des Berichtes. Einige weitere Beispiele für diese für UN-Dokumente durchaus nicht übliche Offenheit seien angeführt:

- **Kinderarbeit in der Landwirtschaft bisher kein IPEC-Schwerpunkt**

Der Gesamtbericht erinnert mehrfach daran, dass rund 70 Prozent aller Kinderarbeiter in der Landwirtschaft beschäftigt sind. Zugleich stellt er selbstkritisch fest: „Auch für das IPEC bleibt die Landwirtschaft ein unterentwickelter Arbeitsbereich, auf den weniger als 15 Prozent der Projekte und Aktionsprogramme entfallen. Seit 2002 ist die IAO jedoch zunehmend in diesem Sektor aktiv“ (Ziffer 167).

Der Bericht räumt ein, „daß die Landwirtschaft ihre Besonderheiten hat und für Aktionen gegen Kinderarbeit schwer zu erreichen ist“, und fordert dennoch: „Aber gerade wegen all dieser Faktoren – die große Zahl von Kinderarbeitern, die gefährliche Natur der Arbeit, die fehlende Regulierung, die Unsichtbarkeit der Kinderarbeit und die Verweigerung von Bildung – sollte die Landwirtschaft ein vorrangiger Sektor für die Beseitigung der Kinderarbeit sein“ (Ziffer 166).

So sehr dieser Forderung zuzustimmen ist, so sehr enttäuscht, dass ihr im Gesamtbericht ausschließlich Ausführungen zu Kinderarbeit in der (formellen) kommerziellen Landwirtschaft folgen, obgleich die meisten Kinder in informellen Kleinstbauernhöfen – häufig auf denen ihrer eigenen Familie – arbeiten.

- **Kohärenzdefizite innerhalb der IAO**

Obgleich IPEC von der Weltöffentlichkeit als „Flagschiff“ der IAO wahrgenommen wird und obgleich der Anteil dieses Programmes am gesamten IAO-Programm der technischen Zusammenarbeit von 11,5 Prozent im Jahre 1998 auf 38,7 Prozent in 2004 kräftig angewachsen ist, blieb IPEC nur unzulänglich mit der sonstigen Programmarbeit der IAO verbunden. Dies verschweigt der Gesamtbericht nicht und erklärt: „So fand beispielsweise die [...] IPEC-Evaluierung ‚nur wenige Hinweise auf die Beseitigung der Kinderarbeit in den Grundsatzdokumenten anderer Abteilungen und globaler Initiativen der IAO, selbst in Bereichen, in denen dieses Thema besonders relevant sein müßte‘“ (Ziffer 220). Angesichts so mancher IAO-interner Auseinandersetzungen über Funktion, Stellenwert und Struktur von IPEC stellt dann aber der Bericht beruhigend fest: „Das IPEC hat die Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit erkannt“ (Ziffer 221).

- **Finanzielle Grenzen für einen integrierten Ansatz**

Mehrfach betont der Gesamtbericht die Notwendigkeit des integrierten Ansatzes der zeitgebundenen Programme (time bound programme, TBP), der alle Politikbereiche zu umfassen sucht, und unterstreicht, dass es nicht ausreichend ist, nur unverbundene Projekte und Programme durchzuführen. Doch dieser Einsicht stehen Finanzierungsmodalitäten entgegen: „Zwischen der Logik des TBP-Ansatzes und der Art und Weise seiner heutigen Finanzierung herrscht ein Spannungsverhältnis. Als umfassendes Rahmenwerk, das einen integrierten, umfassenden Ansatz zur Lösung des Problems der Kinderarbeit zu fördern sucht, sollten die TBPs Durchführungsmodalitäten anwenden, die für einen kohärenten Programmansatz sorgen. Leider werden aber die meisten Gebermittel immer noch über Projekte bereitgestellt, aber die Projektausführung erschwert häufig die Verwirklichung des Programmansatzes“ (Ziffer 158).

- **Defizite bei der Umsetzung der IAO-Übereinkommen 138 und 182**

Der Gesamtbericht verweist auf die hohe Zahl der Ratifikationen der beiden IAO-Übereinkommen über Kinderarbeit, stellt dann aber fest: „Obgleich die schnelle Ratifikation des Übereinkommens Nr. 182 den Wunsch der nationalen Behörden deutlich macht, die schlimmsten Formen der Kinderarbeit in den Griff zu bekommen, ist es in vielen Ländern noch nicht gelungen, diese klare politische Aussage in eine wirksame Mobilisierung der zuständigen Ministerien, Ressorts und Stellen der Zentralregierung und der unteren Verwaltung zu übersetzen“ (Ziffer 152). Angesichts der deutlichen Umsetzungsdefizite wäre es „für die Bemühungen um die durchgängige Berücksichtigung der Kinderarbeit sehr hilfreich, wenn es in jedem Land bereits umfassende innerstaatliche Politiken und Aktionsprogramme gegen Kinderarbeit gäbe [...]“ (Ziffer 243). Aber: „Bisher haben nur wenige Länder diese Anforderung in eine klar, kohärent und umfassend formulierte innerstaatliche Politik auf dem Gebiet der Kinderarbeit umgesetzt“ (Ziffer 244).

III. Analytische Defizite des IAO-Gesamtberichtes über Kinderarbeit

Der IAO-Gesamtbericht über Kinderarbeit weist eine Reihe analytischer Defizite auf, wobei er in einigen Fällen den unbefriedigenden Forschungsstand erwähnt, nicht aber deutlich macht, welche Anstrengungen die IAO unternommen hat oder unternommen wird, um diese Defizite zu beheben.

- **Folgen von Kinderarbeit**

Überraschender Weise räumt der Gesamtbericht ein, dass sogar die Forschungslage zu Folgen von Kinderarbeit unbefriedigend ist. Dies erstaunt, gehen doch viele IAO-Publikationen selbstredend davon aus, dass sich Kinderarbeit im Sinne der IAO-Übereinkommen 138 und 182 grundsätzlich negativ auf Kinder auswirkt.

So erwähnt der Bericht eine IPEC-Studie, die die Auswirkungen nichtökonomischer Tätigkeiten von Kindern – „vor allem ihrer häuslichen Pflichten“ – „auf den Schulbesuch und die Gesundheit“ untersuchen soll, „um eine Schwelle zu ermitteln, von der an die nicht-ökonomischen Tätigkeiten von Kindern statistisch als ‚Kinderarbeit‘ anzusehen sind“ (Ziffer 131).

An anderer Stelle heißt es: „Über die Auswirkungen der von Kindern geleisteten Arbeitszeit auf ihre Gesundheit und Sicherheit ist nur wenig bekannt“ (Ziffer 133).

- **Auswirkungen von Globalisierungsprozessen und wirtschaftlichen Krisen**

Zwar spricht der Bericht mehrfach die Globalisierung an, bietet aber nicht einmal ansatzweise eine Analyse der Auswirkungen von Globalisierungsprozessen auf Ausmaß und

Form von Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung. An dieser Stelle wird deutlich, wie begrenzt die eigenen Forschungsaktivitäten der IAO sind:

„Wie hat sich die Globalisierung auf die Kinderarbeit ausgewirkt? Leider ist diese Frage nicht eindeutig zu beantworten. Die Schwierigkeiten beginnen mit den unterschiedlichen Wahrnehmungen der Begriffe Globalisierung und Kinderarbeit, obwohl es für letztere eine formelle und durch die IAO-Übereinkommen fest verankerte Definition gibt. Auch sind die statistischen Belege immer noch unzureichend, vor allem für bestimmte Arten der Kinderarbeit, bei denen die Analysten aus Mangel an verlässlichen Daten häufig Behelfsindikatoren heranziehen müssen, die selten adäquat sind. Hinzu kommt, daß sich die Globalisierung in unterschiedlichster Weise auf die Kinderarbeit auswirkt und daß dies komplizierte methodische Probleme aufwirft. Es gibt nur eine begrenzte Anzahl von Studien, die sich unmittelbar mit Globalisierung und Kinderarbeit befassen“ (Kasten 2.9. S.51).

Auffällig und im Widerspruch zu dem teilweise sorglosen Umgang mit Daten ist an dieser Stelle die Betonung fehlender statistischer Erhebungen. Wohl auch deshalb stellt der Bericht nicht einmal die Frage, ob es länderspezifische Auswirkungen von Globalisierungsprozessen gibt und wie diese mit endogenen und exogenen Faktoren zusammen hängen (könnten).

Ein vergleichbares Defizit gibt es hinsichtlich der Auswirkungen wirtschaftlicher Krisen auf Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung – im Abschnitt „Die Auswirkungen von Instabilität“ (S. 26f) wird vor allem auf die Folgen von Naturkatastrophen eingegangen, wirtschaftliche Krisen erscheinen nur am Rande.

- **Auswirkungen wirtschaftspolitischer Strategien nicht untersucht**

Auffällig ist das nahezu vollständige Fehlen einer Analyse der Folgen wirtschaftspolitischer Strategien für die Durchsetzung der Rechte des Kindes: Nicht gefragt wird zum Beispiel, wie sich Deregulierungen und Privatisierungen auf Kinder und Jugendliche und auf ihre Arbeitsbedingungen auswirken.

Dies gilt insbesondere für die Frage, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit ein Wirtschaftswachstum zur Durchsetzung der Rechte des Kindes beiträgt. Dass der Gesamtbericht diese Frage nur am Rande stellt, überrascht, da er zumindest an einer Stelle darauf hinweist, dass ein Wirtschaftswachstum keinesfalls unter allen Umständen zur Abschaffung wenigstens der unbestreitbar schlimmsten Formen von Kinderarbeit beiträgt.

- **Informelle Wirtschaft und menschenwürdige Arbeit**

Der Gesamtbericht geht nur oberflächlich und knapp auf die Arbeitssituation von Kindern und Jugendlichen in der informellen Wirtschaft ein. Dies ist in hohem Maße unbefriedigend, da es informelle Strukturen sind, die das Leben der meisten Kinder und Jugendlichen prägen: Sie wachsen in informellen Siedlungen (in Slums also) auf, sie haben häufig nur Zugang zu informeller Bildung und informellen Gesundheitsdiensten und sie arbeiten ebenso wie ihre Eltern in der informellen Wirtschaft. Dort arbeiten viele Kinder und Jugendliche als „Selbstbeschäftigte“. Umgekehrt ist das Fehlen menschenwürdiger Arbeitsplätze für Erwachsene in der formellen Wirtschaft einer der Hauptgründe für Kinderarbeit.

Vor diesem Hintergrund muss die Lebens- und Arbeitssituation von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen in der informellen Wirtschaft im Mittelpunkt jeder Analyse und jeder Erarbeitung von sozial- und wirtschaftspolitischen Strategien stehen, denen es um Kinderarbeit geht.

Zentrale Fragen sind zum Beispiel: Unter welchen Umständen ist es möglich, menschenwürdige Arbeitsplätze für Jugendliche in der informellen Ökonomie zu schaffen?

Was sind die besten Strategien zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitssituation von Straßenkindern? Wie kann die Lage „selbstbeschäftigter“ Kinder und Jugendlicher verbessert werden? Wie können Bildung, Ausbildung und Erwerbsarbeit für Zwölf- bis Vierzehnjährige so verknüpft werden, dass die Rechte des Kindes so weit als möglich verwirklicht werden? Wie kann für die Eltern menschenwürdige Arbeit in der informellen Wirtschaft geschaffen werden?

Solche Fragen stellt der Gesamtbericht nicht. Nicht einmal im Abschnitt über „Kinderarbeit und die Zukunft Afrikas“ (S. 68–71) werden informelle Strukturen angesprochen, obgleich sie in Afrika südlich der Sahara Volkswirtschaften und Gesellschaften dominieren. Nur einmal geht der Bericht etwas ausführlicher auf die informelle Wirtschaft ein, nämlich im Unterabschnitt „Die informelle Wirtschaft – Eine Herausforderung“ (Ziffer 319), der bezeichnender Weise dem Abschnitt über gewerkschaftliche Aktivitäten zugeordnet ist. Daher geht es ihm vor allem um den Hinweis auf gewerkschaftliche Defizite in der informellen Wirtschaft.

Immerhin räumt der Gesamtbericht ein, dass weder die IAO noch Arbeitgeberverbände oder Gewerkschaften maßgeblichen Einfluss zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in der informellen Wirtschaft haben: „In der informellen Wirtschaft [...] stützt sich die Überwachung der Kinderarbeit auf eine große Zahl von Partnern wie zivilgesellschaftliche oder nichtstaatliche Organisationen“ (Ziffer 208).

- **Das Modell des „Tugendkreises“ empirisch nicht gedeckt**

Angesichts solcher Defizite, die in der Regel grundsätzlichen Forschungsdefiziten geschuldet sind, ist das vom Gesamtbericht bemühte euphemistische Modell eines „Tugendkreises“, der dann erreicht werden soll, wenn sich die „auf die Beseitigung der Kinderarbeit zielenden Kräfte“ (Ziffer 93) so vereinigen, dass sie sich selbst verstärken und eine unumkehrbare Entwicklung anstoßen, mehr als fragwürdig. Dieses Modell geht davon aus, dass durch ein Verbot von Kinderarbeit und eine Durchsetzung des obligatorischen Schulbesuches „bis zur unteren Sekundarstufe“ die Nachfrage nach Bildung steigen würde. Deshalb stünden dem Arbeitsmarkt weniger Kinder zur Verfügung, was Arbeitgeber veranlassen würde, Erwachsene einzustellen. Deren höhere Löhne erlaubte es, dass sie ihre Kinder zur Schule statt zur Arbeit schickten. Insgesamt komme nach Erreichen eines „Kipp-Punktes“ („tipping point“) eine sich selbst tragende Dynamik zustande, die unwiderruflich zur Überwindung von Kinderarbeit führen würde.

Dieses wirtschafts- und sozialwissenschaftlich anspruchslose Modell steht im Widerspruch selbst zu manchen Aussagen des Gesamtberichtes über Forschungsdefizite. So verweist der Bericht einmal darauf, dass nicht einmal der Zusammenhang von Kinderarbeit und Jugendarbeitslosigkeit erforscht ist: Denn „das Wissen darüber, wie Kinderarbeit die Probleme der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung von Jugendlichen verschärfen kann“ müsse „verbessert werden“ (Ziffer 280). „Es könnte durchaus sein, dass in manchen Fällen die Nachfrage nach Kinderarbeit nicht durch arbeitslose Jugendliche gedeckt werden kann. Haushalte auf dem Land, die ihre eigenen Kinder zur Hilfe bei der Landarbeit oder zum Herbeiholen von Wasser und Holz heranziehen, werden sich wahrscheinlich nicht um außerfamiliäre Hilfe bemühen“ (Ziffer 283).

- **Rhetorik statt Analyse**

Erinnert sei schließlich daran, dass der „organisationspolitische Text“ weithin auf Analyse verzichtet und sich stattdessen einer beschönigenden Rhetorik bedient.

IV. Das Ende von Kinderarbeit nicht in Sicht: Kritische Anmerkungen zum statistischen Teil des IAO-Gesamtberichtes über Kinderarbeit

Wie eingangs bemerkt, sind die fünfseitigen statistischen Anmerkungen mit Abstand der schwächste Teil des Gesamtberichtes. Sie zeichnen sich durch eine Reihe von Unzulänglichkeiten aus und erlauben in keiner Weise die These, das Ende von Kinderarbeit sei „zum Greifen nah“.

- **Fehlende Differenzierung**

Auffällig ist zunächst, dass notwendige Differenzierungen nicht durchgehalten werden. So untergliedert lediglich die nach Altersgruppen geordnete Schätzung für die weltweite Entwicklung des Ausmaßes von Kinderarbeit in „erwerbstätige Kinder“, „Kinderarbeiter“ und „Kinder in gefährlicher Arbeit“. Die sektorspezifischen Angaben und die Daten zur regionalen Entwicklung aber sprechen nur von der „Erwerbstätigkeit von Kindern“ – offenkundig deshalb, weil die Datenlage eine weitere Aufgliederung nicht erlaubt.

Bereits dieser Umstand lässt die vorgelegten Zahlen für die weltweite Entwicklung fragwürdig erscheinen, können sie sich doch nicht auf ausreichendes statistisches Material zu den Regionen stützen. Hinzu kommt, dass der Gesamtbericht nahe legt, ein Rückgang der Zahl erwerbstätiger Kinder und Jugendlicher sei identisch mit einer Verringerung des Ausmaßes von Kinderarbeit. Diese Annahme ist aber nicht zulässig.

- **Fehlen von Statistiken**

In der Tat fehlen international vergleichbare Statistiken. So stützen sich der Gesamtbericht und die IPEC-Studie „Global child labour trends“, die die methodische und statistische Basis für die Abschätzungen des Gesamtberichtes bietet, auf höchst unterschiedliche Quellen, die unterschiedlichen statistischen Konzepten folgen.

Hinzu kommt, dass die Datengrundlage sehr schmal ist – die Abschätzungen für das Ausmaß „erwerbstätiger Kinder“ im Jahre 2004 beruhen auf Angaben für nur 31 Länder, die sich zudem mehrheitlich auf das Jahr 2000 beziehen (vgl. Tabelle auf der Folgeseite) und daher keine Grundlage für eine das Jahr 2004 betreffende Abschätzung bieten.

- **Keine Datengrundlage für Trendaussage**

In Verbindung hiermit muss festgestellt werden, dass die vorhandenen Daten keine Aussage darüber erlauben, ob das Ausmaß von Kinderarbeit von 2000 bis 2004 rückläufig war oder nicht.

Erstens liegen nur für siebzehn Länder Daten für zwei unterschiedliche Jahre vor (vgl. Tabelle auf der Folgeseite). In einigen Fällen umfassen diese Angaben einen so kurzen Zeitraum, dass sie schon allein deshalb keine Trendaussage erlauben, so beziehen sich die Statistiken für Kenia auf die Jahre 1999 und 2000.

Zweitens beruhen fast alle Daten für die Abschätzung der Anzahl der im Jahre 2000 arbeitenden Kinder auf Datenerhebungen aus den Jahren 1998 oder früher. Die Schätzungen für 2004 gehen überwiegend auf Daten zurück, die (im günstigsten Falle) die Situation im Jahre 2000 abbilden. So liegen für Indien Zahlen für 1994 und 1999/2000 vor, was eine Extrapolation für den Zeitraum 2000 bis 2004 nicht erlaubt. Lediglich für Brasilien kommt der erfasste Zeitraum (mit Daten für 1998 und 2003) der Periode 2000 bis 2004 nahe.

- **Eventuelle Veränderungen können nicht mit Ratifizierung des IAO-Übereinkommens 182 begründet werden**

Der Gesamtbericht verweist mehrfach auf die hohe Ratifikation des IAO-Übereinkommens 182. Dabei behauptet er zwar nicht, dass diese Ratifikation verantwortlich für den

Erhebungsjahre der Daten für die Abschätzungen der Zahl arbeitender Kinder in 2000 und 2004												
Datensammlungen benutzt für die Abschätzung für I.: 2000: ●, II: 2004: ●●												
	Land	Berichtsjahr										
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Asien	Bangladesch						●			●●●●		
	Indien	●					●●●●					
	Kambodscha			●						●●		
	Mongolei							●●				
	Pakistan			●								
	Philippinen					●				●●		
	Sri Lanka						●					
	Portugal					●			●●			
Naheer Osten	Ägypten					●						
	Jemen				●				●●			
	Türkei	●					●●					
Lateinamerika und Karibik	Belize								●●			
	Bolivien						●	●●				
	Brasilien					●					●●	
	Costa Rica					●				●●		
	El Salvador						●		●●			
	Guatemala							●●				
	Kolumbien					●			●●			
	Mexiko			●								
	Paraguay						●					
	Venezuela							●●				
Afrika Südlich der Sahara	Äthiopien							●●				
	Ghana				●			●●				
	Kamerun			●					●●			
	Kenia						●	●●				
	Kongo, D. R.							●●				
	Lesotho							●●				
	Madagaskar								●●			
	Malawi									●●		
	Mauretanien		●									
	Namibia						●					
	Nigeria							●				
	Sambia						●					
	Senegal		●					●●				
	Südafrika						●					
	Swaziland							●●				
Übergangsländer	Albanien							●●				
	Aserbeidschan		●					●●				
	Bosnien u. Herz.							●●				
	Kasachstan			●								
	Moldawien							●●				
	Ukraine						●					
	Usbekistan							●●				
	Summe ● (29)	2	3	5	2	6	10	1	7	5	2	
	Summe ●● (33)						2	17				

angeblichen Rückgang von Kinderarbeit sei, aber er legt doch einen solchen Zusammenhang implizit nahe. Doch die Ratifizierungen fanden mehrheitlich in den Jahren nach 2000 statt und hatten zudem bisher nur in wenigen Fällen zu praktischen gesetzgeberischen oder sozialpolitischen Konsequenzen geführt. Der für 2000 bis 2004 behauptete Rückgang der Zahl erwerbstätiger Kinder beruht jedoch auf einer Abschätzung, die sich weitgehend auf Daten für den Zeitraum 1995 bis 2000 stützt. Wenn also überhaupt ein Trend erkennbar sein sollte, dann sind dessen Ursachen in den 1990er Jahren zu suchen – und damit in einer Zeit vor der umfassenden Ratifikation des Übereinkommens 182.

- **Problematische Standardisierung von Altersgruppen**

Problematisch ist weiter die Standardisierung der Daten im Blick auf Altersgruppen, die die Studie „Global child labour trends“ vornimmt. Eine solche Standardisierung ist für einige Länder erforderlich, da die in den jeweiligen Statistiken verwendeten Altersgruppen voneinander abweichen. Hierbei unterstellt das benutzte Modell, „that the percentage of children at work is a linear function of the age of the children and that the distribution of children with respect to their ages is uniform within a group“ (IPEC 2006, 45). Diese Annahme ist aber unzulässig. Um nur ein Beispiel anzuführen: es gibt Länder mit verbreiteter Kinderarbeit von unter Zwölfjährigen und hoher Jugendarbeitslosigkeit in der Gruppe der Dreizehn- bis Achtzehnjährigen.

- **Unbelegte Behauptungen**

Auch so manche Behauptung über empirische Entwicklungen, die der Gesamtbericht an verschiedenen Stellen vorträgt, wird nicht empirisch belegt. So behauptet der Bericht: „In immer mehr Ländern brachte die Einführung der allgemeinen Schulpflicht bis zum Alter von 14 Jahren die Kinderarbeit zum Verschwinden“ (Ziffer 36) – in der zu dieser Behauptung gehörenden Fußnote wird aber nur eine Studie über Indien aus dem Jahre 1991 aufgeführt.

Angesichts der hier nur skizzierten statistischen Unzulänglichkeiten hat sich die IAO mit der Behauptung, das Ende von Kinderarbeit sei um Greifen nah, einen schlechten Dienst erwiesen. Untergräbt sie doch die Glaubwürdigkeit statistischer Angaben der IAO. Hinzu kommt, dass diese empirisch nicht belegte, aber öffentlichkeitswirksam vorgetragene Behauptung den Blick auf politisch wichtige Aussagen des Gesamtberichtes verstellt. Das ist zumindest so bedauerlich wie der unverantwortliche Umgang mit Zahlen, da auf diese Weise eine in die Zukunft weisende Diskussion über das Engagement der IAO nicht eröffnet wird.

In dieser Situation ist es unabdingbar, dass politische Entscheidungsinstanzen, aber auch Nichtregierungsorganisationen jenen Faden aufgreifen, den der „erste Text“ des IAO-Gesamtberichtes über Kinderarbeit gesponnen hat. Er hilft in der Tat, die Auseinandersetzung mit Kinderarbeit zu qualifizieren...