

# **Kinder sind unbezahlbar**

Aktionsprogramme gegen den  
weltweiten Kinderhandel

Eine Konferenz von  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
UNICEF und  
terre des hommes

Bonn, 20. Juni 2002



terre des hommes

## Vorbemerkung

**K**inderhandel ist eine der schlimmsten Kinderrechtsverletzungen. Es geht dabei inzwischen um Milliardenengeschäfte – und um das Schicksal von jährlich Hunderttausenden Mädchen und Jungen. Vom Ausmaß dieses schmutzigen und weltumspannenden Geschäftes sehen wir derzeit sicher erst die Spitze des Eisberges. Erste Studien und die Berichte von Opfern, die zur Prostitution, zum Betteln oder zu harter Arbeit gezwungen wurden, werfen ein Licht auf das Schicksal dieser Kinder. Mit der Konferenz „Kinder sind unbezahlbar“ im Juni 2002, die wir im vorliegenden Band dokumentieren, wollten die Friedrich-Ebert-Stiftung, UNICEF und terre des hommes den Machenschaften der Kinderhändler nachgehen, die Situation der Opfer beleuchten und im Gespräch mit Fachleuten nach Wegen suchen, um das Geschäft mit Kindern zu stoppen.

Die Veranstaltung steht im Zusammenhang einer inzwischen mehrjährigen Reihe von Konferenzen der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Schutz der Kinderrechte. Gemeinsam mit UNICEF hat die Stiftung 1999 über die Situation von Kindern im Krieg informiert und im Jahr 2001 auf die enorme Verbreitung der gefährlichen Kleinwaffen und die Folgen für Kinder aufmerksam gemacht. Zusammen mit terre des hommes rufen Friedrich-Ebert-Stiftung und UNICEF jetzt dazu auf, mit verstärkten nationalen, regionalen und internationalen Initiativen gegen den Kinderhandel aktiv zu werden.

Verzweifelte Eltern in Asien, Afrika, Lateinamerika und zunehmend auch in Osteuropa geben ihre Kinder gegen Geld und falsche Versprechungen in fremde Hände. Jugendliche fallen auf die Tricks der Schlepper herein. Die Täter können ihre Opfer für den Einsatz von umgerechnet wenigen Euro jahrelang ausbeuten. Viele Kinder leiden ihr Leben lang unter den Folgen des Missbrauchs und unmenschlichen Arbeitsbedingungen.

Das Geschäft mit Menschen blüht nicht nur in Entwicklungsländern. Jährlich werden nach Schätzungen rund 120.000 Frauen und

Mädchen aus Ost- und Südosteuropa in die EU-Staaten verkauft. In Moldawien, Rumänien und Albanien, aber auch in anderen Ländern der Region verlassen junge Leute ihre Dörfer, weil sie zu Hause keine Zukunft sehen. Viele Mädchen gehen auf dubiose Angebote von Jobvermittlern ein, die ihnen im Ausland gute Arbeit versprechen. Tatsächlich landen sie in Bordellen oder als billige Kräfte in Fabriken und Haushalten. Die jüngsten Opfer sind gerade zwölf Jahre alt. Sie werden oft wie Sklaven gehalten und müssen über Jahre ihren Kaufpreis und immer neu nachwachsende „Schulden“ abarbeiten.

Kinderhändler machen ihre Geschäfte mit der Not der Menschen, sie nutzen ihre Armut, ihre Unwissenheit oder auch die verzweifelte Lage während eines Krieges aus und kennen bei der Ausbeutung ihrer Opfer keine Grenzen.

Die Beiträge während der Konferenz boten einen Einblick in die regionalen Zusammenhänge dieser Geschäfte, die nach Schätzungen der Vereinten Nationen inzwischen neben dem Drogen- und Waffenhandel die lukrativste illegale Einnahmequelle sind. Experten aus Nichtregierungsorganisationen, Politik und Medien beschrieben die verschiedenen Formen dieser grausamen Ausbeutung von Mädchen und Jungen zwischen Lateinamerika und Asien. Es wurde deutlich, dass der Kinderhandel auch eine deutsche Dimension hat – wenn Kinder zum Betteln auf deutschen Straßen gezwungen werden oder deutsche Männer minderjährige Prostituierte in den Nachbarländern oder in Asien missbrauchen.

Mit der Veröffentlichung der Referate und der Podiumsdiskussion wollen wir diese Informationen über den bisher nur ausschnitthaft beschriebenen Skandal des weltweiten Kinderhandels zugänglich machen. Die Friedrich-Ebert-Stiftung möchte mit dem Band dazu anregen, mehr Licht in das Dunkel dieser Geschäfte zu bringen und in der Politik wie in der entwicklungspolitischen Arbeit Strategien zur Bekämpfung des Kinderhandels zu entwickeln. Denn Kinder sind unbezahlbar!

*Astrid Ritter-Weil*  
Friedrich-Ebert-Stiftung

*Christian Schneider*  
UNICEF

*Boris Scharlowski*  
terre des hommes

# Inhalt

Anke Fuchs <b>Begrüßung</b>	<b>7</b>
Dr. Dietrich Garlichs <b>Kinder sind unbezahlbar – Eine Einführung</b>	<b>11</b>
Dr. Peter Strack <b>Grenzenlose Ausbeutung – Der Handel mit Kinderarbeitern in Südamerika</b>	<b>17</b>
Erich Stather <b>Den Menschenhändlern das Handwerk legen</b> Akzente der Entwicklungszusammenarbeit im Kampf gegen den Kinderhandel	<b>33</b>
Dr. Christa Wichterich <b>Kinder als Hausangestellte – Das Beispiel Indien</b>	<b>41</b>
Margie de Monchy <b>Destroyed Childhood</b> Commercial Sexual Exploitation of Children in Asia	<b>49</b>
Dr. Bernd Wacker <b>Die Haager Adoptionskonvention – Ende des Adoptionskinderhandels?</b>	<b>59</b>
Dr. Christine Bergmann, MdB <b>Kinder schützen – auch bei uns</b> Deutsches Aktionsprogramm gegen Kinderhandel und sexuelle Ausbeutung	<b>73</b>
<b>Podiumsdiskussion</b> Schluss mit dem Verkauf von Kindern Eine internationale Initiative gegen ein weltweites Verbrechen	<b>83</b>



# Begrüßung

*Anke Fuchs*

Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages

Vorstand der Friedrich-Ebert-Stiftung

**S**ehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrte Mitveranstalter, liebe Freunde und Freundinnen der Friedrich-Ebert-Stiftung,

Kinder sind keine Ware! Dieser Satz ist eine der Forderungen aus den Aktionsprogrammen unserer Kooperationspartner terre des hommes und UNICEF. Denn der Handel mit Kindern floriert weltweit. Kinder sind internationale Handelsware; je jünger, desto teurer im Sexgeschäft, je hellhäutiger, desto teurer im Adoptionshandel. Und auf dem Markt für Arbeitssklaven richtet sich der Preis nach der lokalen Verfügbarkeit der „Ware Kind“. Diese Verletzungen von Kinderrechten sind Verbrechen, die sich nicht nur in fernen Ländern, sondern auch vor unseren Augen abspielen: im Internet, in den Anzeigenteilen der Zeitungen, auf unseren Straßen.

Im letzten Jahr habe ich in meiner Funktion als stellvertretende Vorsitzende der Friedrich-Ebert-Stiftung die Tagung „Kleinwaffen – Tödliche Weltplage“ eröffnet. Damals ging es unter anderem um den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor der Zwangsrekrutierung als Soldaten. Verbindungslinien zwischen Waffen-, Drogen- und Menschenhandel wurden dort bereits deutlich. Folgerichtig nehmen wir heute einen der schlimmsten Auswüchse der Kinderrechtsverletzungen in den Blick – den Kinderhandel.

Handel mit Kindern zum Zweck sexueller Ausbeutung, sklavenähnlicher Arbeit, illegaler Adoption: Das sind Verbrechen, die die Kindheit und Zukunft von Millionen Kindern weltweit zerstören. Zwar ist die Friedrich-Ebert-Stiftung keine Kinderschutzorganisation, doch der Schutz von Menschenrechten steht als Querschnittsaufgabe ganz

oben auf der Agenda ihrer internationalen Arbeit. Und Menschenrechte sind weder an Regionen noch an Alter oder Geschlecht gebunden.

Deshalb hat die Stiftung sich schon mehrmals in Konferenzen mit Sextourismus und Frauenhandel als Folge von Wirtschafts- und Armutskrisen in den Ländern des Südens und des ehemaligen Ostblocks befasst. Kinder als Ware auf dem Sexmarkt waren bereits in diesen Tagungen ein wichtiges Thema.

Leider hat sich die Situation für Kinder seither weiter verschlimmert.

UNICEF und terre des hommes, zwei internationale Organisationen, mit denen die Stiftung in Netzwerken zur Wahrung von Menschenrechten verbunden ist, haben sich angesichts der drängenden Problemlage entschlossen, Aktionsprogramme gegen den Kinderhandel zu entwerfen. Wir möchten diese Arbeit unterstützen, in dem wir heute zu einer Diskussion zwischen Experten, Politik und interessierter Öffentlichkeit einladen.

Die Ursachen des Kinderhandels liegen vor allem in der Armut des Südens und des früheren Ostblocks und müssen dort mit Unterstützung der Entwicklungszusammenarbeit angegangen werden. Aber auch die Innenpolitik ist gefragt: Wie schützen wir die Kinder hierzulande, die von Erwachsenen als Drogenkuriere, Prostituierte, Bettler oder Diebe missbraucht und damit Täter und Opfer zugleich werden? Kinderhandel ist eine besonders beschämende Begleiterscheinung der Globalisierung. Moderne Kommunikationsmittel werden dazu benutzt, die Ware Kind auf dem Weltmarkt der Pornografie und Prostitution feilzubieten. Der Massentourismus ermöglicht es Männern, oftmals biedereren Familienvätern, für wenig Geld Kinder sexuell auszubeuten, ohne ernsthaft Strafen befürchten zu müssen.

Es ist gut, dass der Gesetzgeber bei uns entschieden eingegriffen hat. Bereits 1993 trat das Gesetz in Kraft, das Männer in Deutschland bestraft, die im Ausland Straftaten gegen Kinder begangen haben.

1997 wurde ein Arbeitsprogramm gegen Kindesmissbrauch, Kinderpornographie und Sextourismus vorgelegt und seitdem ein Großteil der Maßnahmen umgesetzt. Deutschland hat damit als eines der ersten



Anke Fuchs, MDB

Länder die Verpflichtungen von Stockholm erfüllt. Wir werden uns dafür einsetzen, dass die Beschlüsse des zweiten Weltkongresses gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern in Yokohama ebenfalls so rasch wie möglich verwirklicht werden. Dazu sind nationale Aktionspläne und die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit erforderlich.

In Deutschland wurde 1998 der strafrechtliche Schutz von Kindern gegen sexuellen Missbrauch und illegalen Kinderhandel durch schärfere Strafen verbessert. Speziell für den Fall, dass der sexuelle Missbrauch dazu begangen wird, um Kinderpornographie herzustellen und zu verbreiten, wurde ein neuer Verbrechenstatbestand eingeführt. Zeugenaussagen von Kindern, die Opfer sexueller Gewalt wurden, können seit 1998 auf Video aufgenommen werden, damit die Kinder nicht mehrmals vor Gericht aussagen müssen. Opfer sexueller Gewalt bekommen auf Staatskosten einen Opferanwalt bzw. einen Zeugenbeistand. Das 1997 beschlossene Arbeitsprogramm der Bundesregierung gegen Kindesmissbrauch, Kinderpornographie und Sex-tourismus wird zur Zeit überarbeitet. Grundlage dafür sind die Ergeb-

nisse der nationalen Nachfolgekonzferenz vom März dieses Jahres, die Empfehlungen der europäischen Konferenz sowie die Erklärung von Yokohama.

Die internationale Dimension und die vielen Facetten des Themas lassen juristische Schlupflöcher entstehen. Es besteht die Gefahr, dass eine wirksame Bekämpfung des Kinderhandels zwischen den Zuständigkeiten der Regierungen und nationalen Ressortkompetenzen zerrieben wird.

Die internationale Gemeinschaft hat den Kinderhandel durchaus als Problem wahrgenommen. Der zweite Weltkongress gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung im Dezember letzten Jahres in Yokohama und der UN-Kindergipfel im Mai haben das Thema aufgegriffen. Nun geht es darum, die Ergebnisse und Forderungen in nationale Rechtsprechung umzusetzen, international enger und koordinierter zusammenzuarbeiten und die Schlupflöcher für die Profiteure des Kinderhandels auf der Anbieter- und Nachfragerseite zu stopfen.

Die Arbeit am Abschlußbericht des UN-Kindergipfels war mühsam. Internationale Arbeit ist ein „Bohren dicker Bretter“. Wir brauchen dazu Hartnäckigkeit und Unverdrossenheit.

Ein erster Schritt dazu ist die Information der Öffentlichkeit. Wir machen ihn heute mit dieser Konferenz, um die Erfahrungen der internationalen und nationalen Experten und Expertinnen an Sie weiterzugeben. Gleichzeitig eröffnen wir auch den Dialog mit der Politik über die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik hinaus. Wir erhoffen uns vom heutigen Tag Impulse für die weitere Diskussion dieses Themas und ein breites Bündnis gegen den Kinderhandel und für den Schutz von Kindern.

In diesem Sinne wünsche ich der Konferenz einen erfolgreichen Verlauf und bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

# Kinder sind unbezahlbar – Eine Einführung

*Dr. Dietrich Garlichs*

Geschäftsführer, UNICEF Deutschland

**I**m Frühjahr 2001 rückte die Geschichte eines kleinen Schiffes ein bis dahin verdrängtes Problem ins Scheinwerferlicht der Weltöffentlichkeit.

Vor der Küste Westafrikas wurde die Barkasse „Etireno“ aufgebracht. Die Kinder, die an Bord gefunden wurden, sollten als Sklaven verkauft werden. Mitarbeiter von UNICEF und terre des hommes nahmen am 17. April im Hafen von Cotonou (Benin) 43 Kinder und junge Erwachsene in Empfang. 25 dieser Kinder waren von ihren Angehörigen gegen Geld und falsche Versprechungen an Kinderhändler gegeben worden, die sie mit Gewinn an Plantagen oder in private Haushalte weiterverkaufen wollten. Die Kinder hatten Glück, sie wurden befreit und von Organisationen wie terre des hommes und UNICEF aufgenommen. Heute gehen sie zur Schule.

Der Fall „Etireno“ war für viele Menschen in den Industrieländern die erste Begegnung mit einer besonders schweren Menschenrechtsverletzung: dem Handel mit Kindern. Das ist nicht verwunderlich, denn Kinder- und Menschenhandel findet meist im Verborgenen statt. Deshalb gibt es auch nur vereinzelt Informationen und Untersuchungen über das Ausmaß und die Erscheinungsformen des Problems.

UNICEF schätzt, dass allein in Westafrika jedes Jahr rund 200.000 Kinder über die Landesgrenzen hinweg verkauft werden. Sie sind Opfer krimineller Geschäftemacher, die Armut und Unwissenheit der Eltern ausnutzen. Manche der Kinder folgen den Menschenhändlern freiwillig, weil sie sich eine Ausbildung oder einen guten Job erhoffen; in Wirklichkeit landen sie auf kleinen Kakaoplantagen oder in privaten Haushalten, wo sie oft wie Sklaven ausgebeutet werden. In Asien zwingen Menschenhändler jedes Jahr etwa eine Million Mädchen und Jungen in die Prostitution. Diese Kinder kommen vor allem aus den

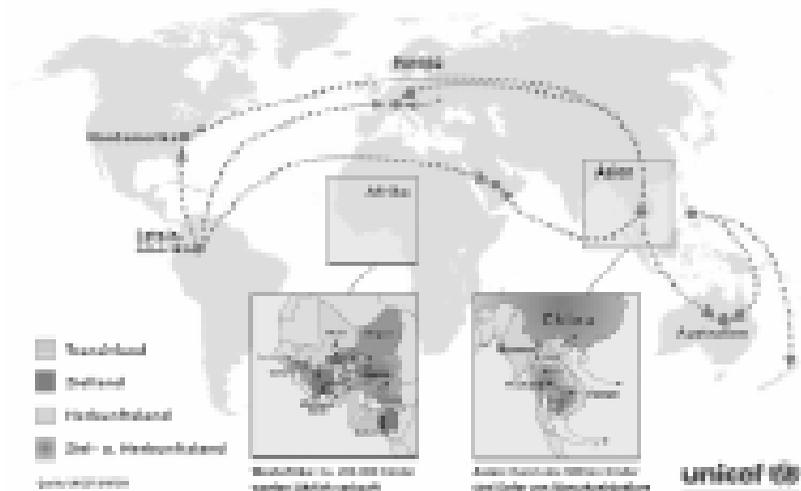
armen Ländern der Mekong-Region, aus Kambodscha, Laos, Burma, Vietnam, aber auch aus Nepal. Allein von dort, aus Nepal, werden jedes Jahr zwischen 5.000 und 7.000 Kinder nach Indien verkauft. Die meisten von ihnen landen in Bordellen der indischen Großstädte.

Doch Kinderhandel finden wir keineswegs nur in den sogenannten Entwicklungsländern Asiens, Afrikas oder Lateinamerikas. Eine aktuelle Befragung von 303 Mädchen und Frauen, die aus Bordellen im Kosovo befreit wurden, ergab, dass zwölf Prozent von ihnen zwischen 14 und 17 Jahre alt waren, die meisten waren zwischen 18 und 24. Sie kamen aus Moldawien, Rumänien, der Ukraine und Bulgarien. Wie alt sie waren, als ihr Martyrium begann, ist ungewiss, ebenso ihre Zukunft. Ähnliche Schicksale entdecken wir, wenn wir hinschauen, in Berlin oder Hamburg, in Rom oder auf dem Straßenstrich an der deutsch-tschechischen Grenze.

Kinderhandel ist ein weltweites Geschäft. Die Profiteure verdienen Milliarden. Ihr Gewerbe ist nach dem Waffen- und dem Drogenhandel wahrscheinlich das einträglichste unter den internationalen Verbrechen.

Als Drehscheiben gelten in Westafrika Nigeria, in Südostasien Thailand und in Europa Rumänien. Häufig sind es Nachbarn oder Be-

## Die weltweiten Wege des Kinderhandels





*Pout Nan mit ihrer Familie*

kannte, die als Schlepper fungieren. Sie überreden die Eltern, entweder mit Jobangeboten oder mit Geld, die Kinder wegzugeben. Für die Kinder beginnt dann ein Leidensweg als Zwangsarbeiter, als Kinderklave, als Prostituierte oder in sonstigen Zwangsverhältnissen.

Die Ausbeutung bleibt meistens unsichtbar. Das gilt besonders für die Dienstmädchen in Haushalten. Meist bekommen sie keinen Lohn. Sie werden schlecht versorgt und gehen nur selten zur Schule. Viele von ihnen werden sexuell missbraucht, werden früh schwanger und dann häufig wieder verstoßen.

Diese Familie lebt in dem kambodschanischen Ort Poipet an der Grenze zu Thailand. Im Hintergrund in der Mitte sitzt das Mädchen Pout Nan. Als UNICEF-Mitarbeiter sie im vergangenen Jahr trafen und ihre Familie kennenlernten, war sie 13 Jahre alt.

Die Mutter erzählte die Geschichte ihrer Tochter. Sie hatte sie ein Jahr zuvor weggegeben, als die Familie sich in einer sehr schwierigen Situation befand. Der Vater war krank und konnte nicht mehr arbeiten. Die Familie wusste nicht, wie sie die Behandlung des Vaters bezahlen sollte. In dieser Situation kam eine Frau und bot der Mutter des Mädchens an, Pout Nan mit nach Thailand zu nehmen. Dort werde sie

Bonbons verkaufen, hätte dadurch eine Einnahmequelle und könne so die Familie unterstützen.

Angesichts der schwierigen Situation, in der sich die Familie befand, wurde das Angebot als ein Geschenk des Himmels empfunden. Das Mädchen ging mit der Frau und landete in Pattaya. Sie musste, wie sie erzählte, nachts Bonbons verkaufen, in Bars und in den Straßen. Nach sechs Wochen wurde sie von den thailändischen Behörden aufgegriffen, weil sie illegal im Lande lebte. Sie wurde in Bangkok in Abschiebehäft gesteckt und verbrachte dort ein halbes Jahr. Dies hat Pout Nan nach eigener Aussage als relativ angenehm empfunden, denn dort wurde sie nicht misshandelt, im Gegensatz zu der Zeit davor, in der die Menschenhändler sie bedrohten und schlugen. Schließlich wurde sie nach Kambodscha zurückgebracht. Sie hat das große Glück, nun wieder in ihrer Familie zu leben, die sie betreut und in die Schule schickt. Für die Mutter und die Familie ist es ganz klar, dass sie so etwas nie wieder zulassen werden.



*Im Visier der Händler: Kinder in Kambodscha*



Dietrich Garlıchs

Diese kleine Geschichte zeigt, in welcher Situation Familien den Einflüsterungen von Menschenhändlern erliegen.

Ich möchte ein weiteres Beispiel nennen, das deutlich macht, wie Kinder zum Objekt fremder Interessen gemacht werden: die zunehmende Kommerzialisierung internationaler Adoptions. Untersuchungen von UNICEF belegen, dass aus einem kleinen Land wie Guatemala jedes Jahr über 1.500 Babys ins Ausland, vor allem an Familien in den USA, vermittelt werden. Wir kennen Geschichten, wie den Eltern die Kinder abgeschwatzt werden, zum Teil direkt nach der Geburt. Frauen wird ein Vertrag unter die Nase gehalten, den sie unterschreiben sollen. Dafür gibt man der Krankenschwester oder dem Arzt, die das bewerkstelligen, 30 Dollar Honorar. Dann werden die Kinder zunächst in private kleine Heime gesteckt und von dort durch Anwälte weiter vermittelt.

In diesem Geschäft spielt das Internet eine besondere Rolle. Dort finden selbst Laien ohne Mühe Agenturen, die ihnen unter der Schlagzeile „Wir machen Ihre Träume wahr“ zwei Wochen alte Babys anbieten. Es finden sich Formulierungen wie im Versandhandel: „Wir erwarten in Kürze brandneue Jungenzwillinge.“ („We are expecting a brand-new set of baby boy twins from Guatemala.“) Die Kunden können zwischen „available children“ und „children in process“ wählen. Im Fall Guatemala zahlen die Paare zwischen 15.000 und 20.000 Euro an Rechtsanwälte und kommerzielle Vermittler, um ihren Traum zu

verwirklichen. Russland und China sind weitere Herkunftsländer für die illegale Vermittlung von Kindern in die Adoption. Die Adoptiveltern verdrängen, dass viele der Kinder für ein paar Dollar armen Frauen abgenommen oder sogar entführt werden. Sie wollen nicht wahr haben, dass in der Grauzone des internationalen Adoptionsbusiness die Grenzen zu kriminellen Geschäften und zum Kinderhandel fließend sind.

Kinderhandel ist ein Geschäft mit der Not. Die Profiteure bereichern sich an Armut, Unwissenheit, an der Not in Bürgerkriegen und Krisensituationen. Wie beim Waffen- und Drogenhandel sind ihre Gewinnmargen enorm. Für den einmaligen Einsatz von ein paar Dollar können sie ihre Opfer oft jahrelang ausbeuten. Mit Drohungen und Schlägen machen sie sich die Kinder gefügig. Diese werden zu Objekten degradiert, ohne Willen, ohne Heimat, ohne Identität.

Was ist zu tun, damit der weltweite Kinderhandel zurückgedrängt wird und wir das Problem besser in den Griff bekommen?

Auf dem Weltkindergipfel im Mai 2002 haben die Regierungen versprochen, den Schutz von Kindern vor Ausbeutung und Missbrauch zu verbessern. Wir wollen sie beim Wort nehmen.

Kinderhandel ist eine der schlimmsten Menschenrechtsverletzungen, die sich denken lässt. Das Geschäft der Kinderhändler muss beendet werden. Dabei müssen Schutz und Hilfe für die Opfer im Mittelpunkt stehen. UNICEF fordert deshalb:

Die Kinder dürfen nicht als Illegale oder Kriminelle diskriminiert werden. Als Opfereines Verbrechens haben sie das Recht auf Schutz, angemessene Betreuung und Unterstützung bei der Rückkehr in ihre Heimat.

Prävention muss verstärkt werden. Eltern müssen vor den Kinderhändlern gewarnt werden. Arme Familien müssen durch Programme zur Armutsbekämpfung und durch Bildungsangebote geschützt werden. Die Kinder brauchen Schulunterricht und eine Berufsausbildung.

Regierungen müssen den Kinderhandel stoppen. Sie müssen das Zusatzprotokoll gegen Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie, das die UN-Kinderrechtskonvention ergänzt, sowie die ILO-Konvention 182 gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit und das „Palermo-Protokoll“ gegen das organisierte Verbrechen unverzüglich ratifizieren und umsetzen.

# Grenzenlose Ausbeutung – Der Handel mit Kinderarbeitern in Südamerika

*Dr. Peter Strack*

Regionalkoordinator Südamerika terre des hommes

**I**ch will mit einem Geständnis beginnen. Als die Bekämpfung des Kinderhandels auf einem internationalen Rahmenplanungsseminar zwischen terre des hommes und Delegierten der Projektpartner aus den verschiedenen Kontinenten als gemeinsames Kampagnenziel beschlossen wurde, war ich erst skeptisch. Gab es in der Andenregion nicht wichtigere, drängendere Probleme, wie z.B. die Ausbeutung von Kindern, das Ausmass der Misshandlungen, die gewalttätigen Konflikte, die das Leben und die Zukunft von mehr Kindern belasten, als ausgerechnet der Kinderhandel?

Wie so oft, war es auch hier: Probleme sieht man erst dann, wenn man vorher auf sie aufmerksam geworden ist. Nach dem Hinweis eines Journalisten und durch das bolivianische Konsulat vermittelt, traf ich in einer Jugendstrafanstalt in Iquique den elfjährigen Noel, der aus einem abgelegenen Dorf aus dem Norden nach Chile gekommen war, um dort bei einem Bauern als Viehhirte Geld zu verdienen. Er wurde festgenommen und wartete auf das Ende eines etwa dreimonatigen Auslieferungsverfahrens, in das solche Kinder überflüssigerweise gesteckt werden. 20 bolivianische Kinder wie Noel landeten pro Jahr in der Anstalt, berichtete die Sozialarbeiterin, und fügte hinzu, dass in den Berichten der Kinder immer wieder die selben Namen bestimmter Lastwagenfahrer auftauchten, die den Kindern gegen Entgelt helfen würden, über die Grenze zu kommen. Andere Kinder freilich, meist aus der Grenzregion selbst, kommen ganz eigenständig. Ich hörte von einem Mädchen, das auf dem Markt von Oruro gegen ein Schaf eingetauscht worden war, um dann in Chile als Hausangestellte zu arbeiten. Ein anderes war mit acht Jahren nach Chile gekommen, hatte dreimal versucht, aus dem fremden Haushalt zu fliehen, um schliesslich dann

mit 14 Jahren befreit zu werden. In extremen Fällen würden Kinder, meist von Familienangehörigen, zum Transport von Drogen missbraucht. Auch von kleinen PeruanerInnen und EcuadorianerInnen war die Rede, die jedoch vor allem in Städten als Hausangestellte oder im Bausektor beschäftigt seien und offensichtlich wesentlich seltener aufgegriffen würden.

*Der erste Schritt:*

*Das bedrückende Panorama wahrnehmen und sichtbar machen*

Fälle dieser Art hat der Journalist Jorge Lazzo in der bolivianisch-chilenischen Grenzregion recherchiert und dokumentiert<sup>1</sup>, um für die Kampagne ein genaueres Bild der Verhältnisse zu bekommen. In einer weiteren von terre des hommes in Auftrag gegebenen Studie befasste sich der bolivianische Kinderschutzbund DNI mit dem Thema Kinderhandel innerhalb Boliviens und mit Kinderhandel nach Brasilien und Argentinien<sup>2</sup> zum Zwecke der Ausbeutung. Sie beruhte zunächst auf der Auswertung von Zeitungsartikeln, vor allem aber Betreuungsakten von 422 Fällen in Kinderschutzinstitutionen, die dann nachrecherchiert und durch Befragungen ergänzt wurden.

Die NRO Infante aus der bolivianischen Stadt Cochabamba hat ein Modell zur Rückführung von verlassenen Kindern und der Suche nach Übergangsfamilien bzw. Inlandsadoptionen entwickelt. Sie ging bei ihrer Studie<sup>3</sup> zu illegalen Praktiken des Adoptionshandels von eigenen Erfahrungen aus, ergänzte diese aber durch den Einsatz von verdeckten ErmittlerInnen, die die fehlende Rechtssicherheit und fehlende

---

1 Jorge Lazzo Valera, „Explotación laboral de niños/as migrantes“, in: terre des hommes-Alemania, „Tráfico de Niños/as y Adolescentes en Bolivia“, Memoria del Seminario Taller, Cochabamba 13 y 14 de marzo de 2001

2 Inzwischen als Buch veröffentlicht: DNI-Bolivia/terre des hommes-Alemania, „La necesidad ... nos hace cómplices? Tráfico de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación laboral en Bolivia, Cochabamba 2001

3 Infante, „Factores psicosociales e institucionales facilitadores del tráfico de niños en Cochabamba“, in: IDEIF/infante, „del abuso al olvido, Tráfico de niños y niñas“, Cochabamba 2001



Verantwortlichkeit sowie halblegale oder illegale Praktiken und Angebote bei Rechtsanwaltskanzleien oder Sozialbehörden, bis hin zu Fällen von Kindesraub aus einem öffentlichen Krankenhaus dokumentierten. Bedenklich ist vor allem die dem Subsidiaritätsprinzip der Haager Konvention widersprechende Grundhaltung der Bevorzugung von Auslandsadoptionen, bisweilen motiviert durch Spendenerwartungen.

Mehr illegale Auslandsadoptionen als in Bolivien gibt es vermutlich in Kolumbien. Wenn sich dort in den letzten Jahren auch die Zahl der Inlandsadoptionen gegenüber der der Auslandsadoptionen erhöht hat, so ist immer noch von jährlich mindestens 1200 illegalen Auslandsadoptionen auszugehen<sup>4</sup>, wie aus dem Vergleich von Daten der Familienwohlfahrtsbehörde (ICBF) und von Auslandskonsulaten hervorging.

Dass vieles in diesem obskuren Geschäft eigentlich bereits bekannt ist, zeigt das „Institut für Kinder- und Familienstudien“ (IDEIF), eine Gruppe von Rechtsanwälten in Peru. Sie werteten systematisch Zeitungsmeldungen aus und entdeckten eine Vielfalt von Tricks und Ver-

---

4 Clara Carreño, „El tráfico de niños en Colombia, Abordajes y Realidades“, Manuskript, Stiftung Creciendo Unidos, Bogotá 2001

fahren, um die bestehende Gesetzgebung zu umgehen: Bestechung, Fälschung von Dokumenten wie Todesbescheinigungen, Kinderraub, der Weg über Abtreibungsärzte, Schenkungen und oft auch der Verkauf ohne jegliche Dokumentation. Ausführlich in den Zeitungen dokumentiert war der Fall des US-Bürgers Gagel. Er soll 700.000 Dollar mit illegalen Auslandsadoptionen verdient haben, wurde aber, vermutlich wegen Verfahrensfehlern, am Ende freigesprochen. Aber auch in Peru stellen die Adoptionen nicht das Gros der gehandelten Kinder dar, sondern jene Fälle, in denen Kinder zum Zweck der Ausbeutung gehandelt werden, viele als Hausangestellte oder aber auch als Goldgräber. Ein dokumentierter Fall des Kinderhandels zum Zweck des Organhandels dürfte jedoch eher eine Ausnahme darstellen<sup>5</sup>.

Das Rechtshilfebüro für Frauen in Cochabamba identifizierte Mädchenhandel (...) bei Heranwachsenden aus Guayamerin an der brasilianischen Grenze, die dort oder im Nachbarland sexuell ausgebeutet werden. Zerrüttete Familienverhältnisse, Machismo, sexuelle Misshandlung schon von Achtjährigen in Familien und die Schwäche oder das Desinteresse staatlicher Institutionen sind wichtige Ursachen. „Oft bringen die Mütter die Mädchen in die Paranus-Wälder, nicht um sie dort bei der Ernte helfen zu lassen, sondern um sie an die Männer zu verkaufen“.<sup>6</sup>

Auf sexuelle Ausbeutung konzentrierte sich auch die explorative Studie der NRO Raices<sup>7</sup>, die langjährige Erfahrung mit der Rehabilitation sexuell ausgebeuteter Mädchen hat. „Tante, ... wenn ein Mann mich nach Viña del Mar mitnimmt, ist das schon Kinderhandel?“, wurden die Interviewerinnen von einem Zwölfjährigen gefragt, der von Matrosen sexuell missbraucht worden war.<sup>8</sup> Kinderprostitution, zuneh-

---

5 IDEIF, „Modalidades del Tráfico de niños en el Perú“, in ebd.

6 Oficina Jurídica de la Mujer, „Abuso Sexual en Niños y Adolescentes, Caso Guayamerin – Beni“, unveröffentlicht, Cochabamba 2001, S.30

7 Ana María Moya Muñoz/Denisse Araya Castelli, „Alto al Tráfico de Niñas y Niños, Diagnóstico descriptivo de comercio y tráfico sexual infanto-juvenil, ONG Raices/terre des hommes-Alemania, Santiago 2001

8 Peter Strack, „Mama, wieviel hast du für mich bezahlt?“, in: terre des hommes, „Ware Kind“, Osnabrück 2002, S. 12

ment auch im Kontext von Tourismus auftretend, zeitweise Entführung von Kindern zur Produktion von Pornographie und selbst die Entführung von Mädchen in ein peruanisches Bordell sind beispielhafte Fälle, die Raices recherchiert hat.

In Kolumbien hatte terre des hommes keine eigene Studie in Auftrag gegeben, doch die Stiftung Esperanza konnte bereits auf langjährige Erfahrungen im Kampf gegen Frauenhandel zurückgreifen und ergänzte ein Aufklärungsvideo für die Kampagne durch eine Nachrecherche-Phase zur speziellen Problematik der Kinder. Insbesondere in Cartagena scheint Kinderhandel zur sexuellen Ausbeutung stark mit dem Tourismus verbunden zu sein. Projektpartner aus einem Armenviertel von Medellín berichteten ihrerseits, dass Mädchen einer Oberschule nach Spanien verschwunden seien und niemand in Medellín wisse, was geschehen ist. Es gibt auch Informationen zum Handel mit Kindern, die bei der Kokainproduktion ausgebeutet werden.

Auch in Bolivien zeigte sich, dass ein Problem, für das man sensibilisiert ist, leichter erkannt wird. In Cochabamba entdeckte eine der Interviewerinnen von Infante in ihrer eigenen erweiterten Familie Kinderhandel. Eine Erzieherin aus La Paz berichtete von Strassenmädchen, die ihr erzählten, dieselben Damen hätten ihnen wiederholt für wenige Dollar die neugeborenen Babys abgekauft.

### *Armutsbekämpfung ist die erste Priorität der Vorbeugung*

Der bolivianische Staat, durch die Fälle an der bolivianisch-chilenischen Grenze aufmerksam geworden, sah sich die eigenen vorhandenen Daten genauer an und liess die Grenzregister untersuchen. Man stellte fest, dass die Hälfte der 10.000 Kinder, die innerhalb eines Jahres Bolivien als Touristen verlassen hatten, aus armen Landgemeinden stammten und nicht die finanziellen Möglichkeiten für eine Reise haben konnten.

Es war jedoch davon auszugehen, dass illegal noch weit mehr Kinder die Grenze überschreiten – auch aus den Städten. So war offensichtlich, dass die Problematik in Bolivien auch quantitativ bedeutend ist.

Die 422 vom DNI ausgewerteten Fälle zeigen die Auswüchse des Kinderhandels. Im Norden Argentiniens arbeiten die Kinder oft in der Landwirtschaft, in Buenos Aires oder im brasilianischen São Paulo häufig in den Maquilas, den Textil-Sweat-Shops. Wobei manche Ältere, die sogar in den Fabriken schliefen, gar nicht so froh darüber waren, dass sie entdeckt wurden. Sie meinten, die Einkommen dort seien immer noch besser als zu Hause.

Innerhalb Boliviens dient Kinderhandel vor allem der Ausbeutung in Werkstätten, im Kleingewerbe, der Landwirtschaft sowie in Restaurants, Bordellen oder Haushalten. In fast zehn Prozent der vom DNI untersuchten Fälle waren die gehandelten Kinder jünger als 10 Jahre, weitere 45 Prozent der Kinder waren unter 15 Jahre alt. 42 Prozent bekamen nie Besuch von ihren Eltern („mein Vater weiss nicht, wo ich bin“). Nur die Hälfte der Kinder besuchte die Schule. Der DNI hat Fälle dokumentiert, wo Kinder regelmässig von morgens fünf bis abends elf Uhr arbeiten oder nachts im Hinterhof schlafen mussten, um das Haus vor Räubern zu schützen. Oft arbeiten sie für einen geringen (umgerechnet € 30,- pro Monat) oder gar keinen Lohn, sondern nur für Unterkunft, Verpflegung und abgetragene Kleidung.<sup>9</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit Ausnahme der Auslandsadoptionen in Bolivien gehandelte Kinder mehrheitlich von Familien ausgebeutet werden, die ebenfalls arm sind und, selbst wenn sie wollten, oft nicht die Möglichkeit haben, den Kindern das zu geben, was sie für ihre Entwicklung benötigen. Wenn also, wie die Studie des DNI zeigt, die Armut die Hauptursache für Kinderhandel und die oft miserablen Lebensbedingungen gehandelter Kinder ist, dann muss – so meine These – Armutsbekämpfung die Hauptstrategie für die Bekämpfung des Problems sein.

---

9 Daten und Beispiele aus: DNI „La necesidad ... nos hace complicés“, a.a.O, S. 80ff.

*Strukturpolitik tut not:*

*Was gut ist für Erwachsene, hilft meist auch Kindern*

Die Forderung geht über die unmittelbare Armutsbekämpfung hinaus. Die Aushöhlung der Arbeitnehmerrechte, das Lohndumping im Rahmen der sogenannten Strukturanpassung und die Konkurrenz sich globalisierender Märkte erhöhen den Druck auf ausbeutende Betriebe und um so mehr auf die ausgebeuteten Kinder. Anders als die ILO gehe ich davon aus, dass das Verbot von Kinderarbeit nicht weiterhilft. Es kann bisweilen sogar kontraproduktiv sein, wenn Kinder noch aus den ohnehin schwachen Mechanismen des Arbeitsschutzes und entsprechender Kontrollinstitutionen heraus fallen. Mir scheint es erfolgversprechender, so wie der Gewerkschafter Rubén Cortez aus Cochabamba vorschlägt, die staatlichen und gewerkschaftlichen Arbeitskontrollmechanismen auszubauen und um eine speziell auf Kinder zugeschnittene Komponente zu ergänzen.

In Chile scheint mir die Erleichterung der Legalisierung des Status illegal eingereister Immigranten in den letzten Jahren dabei behilflich gewesen zu sein, dass sich die Arbeitsbedingungen von MigrantInnen den nationalen Standards annähern und (...) der Kinderhandel leichter sichtbar wird. Die Stärkung der Arbeitnehmerorganisationen und ihre Öffnung für die besonders Marginalisierten wie die Immigranten oder gar gehandelte Kinder können hier wichtige Fortschritte bringen, auch deshalb, weil hier Illegale eine Anlaufstelle bekommen und nicht von den bei staatlichen Institutionen oft zwangsläufig folgenden juristischen Sanktionen abgeschreckt werden.

Auch in Kolumbien wird der Zusammenhang von fehlgeleiteter Strukturpolitik und Kinderhandel deutlich. Die Senkungen des Sozialhaushalts zugunsten der Militärausgaben im Rahmen des Kolumbienplanes und die durch den Krieg verursachten Massenvertreibungen sind unmittelbare Katalysatoren von Kinderhandel. Auch hier gilt das Kohärenzgebot der Politik. Wenn in Kolumbien von inzwischen 52 mafiaähnlichen Organisationen die Rede ist, die sich durch Waffen-, Drogen-, Frauen- und eben teilweise auch Kinderhandel bereichern,

dann zeigt das nicht nur eine Dimension, die die Handlungsmöglichkeiten von Nicht-Regierungsorganisationen längst überschreitet, sondern es zeigt auch die Bedeutung der präventiven Arbeit, gerade dort, wo Handelsnetze erst entstehen.

### *Angesichts der Skandalfälle nicht den Alltag vernachlässigen*

Ein solches Netz entstand in einem Stadtrandviertel von Cochabamba. Wie so oft begann es mit einer ungewollten Schwangerschaft, mit Familienangehörigen, die die Frau nicht unterstützten und einem Vater, der seiner Verantwortung nicht nachkam. Eine Nachbarin wusste Rat. Sie hatte von einer Rechtsanwältin gehört, die in solchen Fällen Hilfe leistet, das Kind an interessierte Paare vermittelt und sogar die Entbindungskosten bezahlt. Doch aus Notsituationen und Gelegenheiten können Gewohnheiten werden. Auch die hilfreiche Nachbarin wurde belohnt – finanziell. Natürlich haben viele Verständnis für die Situation der Mütter und natürlich sind viele bereit, ihnen zu helfen. So hat die Vermittlerin angesichts fehlender oder schlechter Einkommensquellen in diesem Armenviertel heute ein (noch kleines) Netz von Abnehmern und ein (ebenfalls noch kleines) Netz von Frauen aufgebaut, die für (inzwischen höhere) Beträge sogar auf Bestellung schwanger werden.

Es ist wichtig, die Aktivitäten gegen Kinderhandel nicht auf die spektakulären und in den Medien genannten extremen Fälle wie Kinderraub oder das Schiff Etireno zu reduzieren, sondern Strategien für die Grauzonen zu entwickeln, damit der Kinderhandel sich nicht auf neu entstehende Märkte verlagert.

Die Übergänge zwischen Hilfe in Notsituationen und Kinderhandel sind fließend. Das erschwert natürlich die Aufdeckung von Kinderhandel und auch die Interventionsmöglichkeiten von Institutionen, wenn sie nicht ohnehin selbst beteiligt sind. Die DNI-Studie aus Bolivien zeigt, dass in den meisten Fällen die eigenen Eltern oder andere Familienangehörige als Vermittler auftreten. Oft sind es die Kinder

**PERISHABLE!**  
**HANDLE WITH CARE !!**



**STOP CHILD TRAFFICKING !**  
Give them their Freedom & Dignity



Campaign Secretariat  
C/O HAAC - Centre For Child Studies  
208 - Malpas Road, New Beloit - 11 Malat  
Tel: 479026 Email: [campaign@terre.org.uk](mailto:campaign@terre.org.uk)

**CACT**  
Campaign Against  
Child Trafficking

[www.terre.org.uk](http://www.terre.org.uk)

selbst, die sich als Arbeitskraft anbieten. Zunehmend spielen jedoch auch Nachbarn, Händler, die in die Dörfer kommen, oder die Paten eine Rolle.

### *Vorbeugende Bewusstseinsbildung: Kinder haben Rechte*

Eine zentrale Strategie der Kampagne ist es daher, mit Plakaten, Radiospots, Comics, Fortbildungen von Multiplikatoren aus Nichtregierungsorganisationen, Schulen, Viertel- und Bauernorganisationen, Pfarreien, Kinder- und Jugendgruppen bei der Bevölkerung das Bewusstsein zu stärken, dass Kinder nicht verfügbarer Besitz ihrer Eltern sind, sondern Bedürfnisse und Rechte haben, die geachtet werden müssen.

Der anfangs erwähnte Noel erzählte, dass seine Eltern ihn weggeschickt haben, weil es zu Hause nicht mehr genug zu essen gab. Das zur Verfügung stehende Ackerland im Norden von Potosí reichte nicht mehr aus, in Trockenperioden ist es durch Übernutzung erodiert. Da ein elfjähriges Kind in der ländlichen Kultur jedoch dazu verpflichtet ist, zum Familienunterhalt beizutragen, hatte sich der Junge allein auf den Weg gemacht.

Ohne die armen Familien zu stigmatisieren, muss den Eltern deutlich werden, dass ein Junge mit elf Jahren die Nähe der Eltern noch dringend braucht. Allen, die Kinderhandel missbilligen, muss deutlich werden, dass Eltern „Rabeneltern“ sein werden, so lange sie keine Alternativen entwickeln können oder geboten bekommen.

Ein zunächst heikel erscheinender Punkt sind kulturelle Traditionen, beispielsweise das sogenannte Criada-System, das den in früheren, feudalen Zeiten existierenden Arbeitsdiensten gefährlich nahe kommt. Hier wurden Kinder in fremde, in der Regel wohlhabendere Familien zur Pflege gegeben, um dort die Aussicht auf genügend Nahrung und Schulbildung zu haben. Manchmal wurden sie soweit akzeptiert, dass sie sogar in die Fußstapfen der Pflegeeltern traten und zum Beispiel deren Betrieb weiterführten. Aber gerade dort, wo traditionelle Kulturen, Werte und die Gemeindestrukturen sich auflösen und

auch keine alternativen Formen sozialer Kontrolle an ihre Stelle treten, bildet das, was schon in der Vergangenheit häufig in hemmungsloser Ausbeutung endete, den Nährboden für Kinderhandel und Ausbeutung.

Auch das traditionelle Patenschaftssystem hat unter der Schwächung der traditionellen Kulturen und Gemeindestrukturen gelitten. Sobald die Paten entfernt in der Stadt wohnen, und vor allem dann, so hat Infante<sup>10</sup> herausgefunden, wenn die Paten aufgrund ihres relativ höheren Wohlstandes und nicht so sehr wegen der persönlichen Verbundenheit ausgesucht wurden, steigt das Risiko, dass sie zu Zwischenhändlern der Kinder an Dritte werden, statt ihre traditionellen Erziehungs- und Schutzfunktionen als Elternersatz zu erfüllen.

### *Kinder sind kein Gemüse: Kulturen stärken und Warendenken begegnen*

Am Beispiel der Chipaya vom Poopo-See hat der Journalist Jorge Lazzo Valera aufgezeigt, dass die Ausbeutung der Kinder da geringer ist und die Arbeitsbedingungen besser sind, wo die Kinder sich noch innerhalb des Netzwerkes ihrer ethnischen Gruppe aufgehoben fühlen. Auch wenn also kulturelle Traditionen zu Vehikeln von Kinderhandel werden können, sollte die Konsequenz daraus nicht sein, diese Kulturen zu stigmatisieren, sondern umgekehrt zu sehen, wie die traditionellen Schutzmechanismen wiederhergestellt oder notfalls durch ergänzende staatliche oder gemeinschaftliche Mechanismen wieder funktionsfähig gemacht werden können. Dies ist dort geradezu zwingend, wo trotz Paradigmenwechsel bei der Weltbank der allgemeine Trend der neoliberalen Abbau von Staatsfunktionen ist, und wo sich andererseits über Werbung in den Massenmedien das Konsum- und gerade nicht das soziale Denken ausbreitet und somit sowohl Pull- als auch Push-Faktoren des Kinderhandels verstärkt werden.

---

10 Maria Cano, „Prácticas culturales y prevención del tráfico infantil“, Maschinenscript, Infante, Cochabamba 2001

In der Kampagne soll deshalb versucht werden, die Nachbarschafts- und traditionellen Gemeindeautoritäten für das Thema Kinderhandel zu sensibilisieren und damit deren noch vorhandenes Schutzpotential zu stärken und nutzbar zu machen. Den Respekt vor anderen Kulturen zu fördern, ist dabei auch eine dem Norden gestellte Aufgabe. Denn seine Medienkonzerne versorgen auch den Süden mit leicht konsumierbarer, aber oft sozial wenig verträglicher Ware und seine Produktionskonzerne zählen die Sicherung von Arbeitsstandards zumeist nicht zu ihren prioritären Aufgaben. Diese Aufgabe wäre in Form von Bewusstseinskampagnen, der Durchsetzung von Verhaltenskodizes, von internationalen Sanktionsmechanismen im Rahmen der Handelsordnung oder der Durchsetzung von Rechtsabkommen wie der Haager Konvention zu lösen.

Im Zusammenhang mit Adoptionen ist der Überzeugung entgegenzutreten, dass Kinder es grundsätzlich dort besser haben, wo die Menschen über mehr materielle Mittel verfügen. Und den Touristen und Pädophilen, die Kinder missbrauchen, darf nicht das Argument zugestanden werden, dass den Kindern mit dem Geld doch „irgendwie geholfen“ werde.

### *Staatliche Strukturen und Demokratien fördern*

Angesichts der sich hier eröffnenden Dimensionen ist es ganz offensichtlich, dass NRO, die Zivilgesellschaft und auch die betroffenen Familien mit der Problematik nicht alleine gelassen werden können und dass staatlichen Stellen eine ganz wichtige Funktion zukommt.

Weil Funktionsmängel der staatlichen Kontrollmechanismen ein wichtiger Faktor sind, den Kinderhandel möglich zu machen, hat unser Projektpartner Infante ein Monitoring-Modell entwickelt. Dies muss nun von den staatlichen Instanzen angepasst und umgesetzt werden. Schon aus Gründen der Nachhaltigkeit käme den NRO nach Implementierung höchstens die Wächterfunktion zu. Wichtig ist die Koordination verschiedener privater und öffentlicher Instanzen, die vom Informationsaustausch bis zur Definition und Übernahme klarer

Verantwortlichkeiten geht. So wie in Peru, wo unser Projektpartner IDEIF ein Netzwerk aus staatlichen und privaten Institutionen ins Leben gerufen hat, das gemeinsam Fälle analysiert und nach angemessenen strategischen Lösungen sucht. In Bolivien ist das oft ein finanzielles Problem. So beklagte die zuständige Staatsanwältin, dass sie den Fall des Kinderraubes des kleinen Filiberto aus dem öffentlichen Krankenhaus deshalb nicht vernünftig verfolgen könne, weil sie nicht einmal über einen ausreichenden Etat für Benzin verfüge, um sich an den Ort des Geschehens begeben zu können. Die in wirtschaftspolitischen Debatten als Stimulans der allgemeinen Wohlfahrt pauschal geforderte Senkung der Staatsquote bekommt hier einen merkwürdigen Beigeschmack.

Es geht hier nicht um die plumpe Forderung nach einem starken Staat. In Kolumbien ist, entgegen der meines Erachtens viel zu lange in der Ebert-Stiftung wie auch im Auswärtigen Amt vertretenen These, nicht die Schwäche des Staates das Problem, sondern die Tatsache, dass die demokratischen Kräfte innerhalb von Justiz und Exekutive immer mehr an Einfluss verlieren. Während diejenigen, die durch mafïöse Strukturen verfilzt sind, nicht nur über erhebliche staatliche Mittel verfügen, sondern auch noch Zugriff auf die extralegalen Kräfte im Lande – wie die Paramilitärs – haben bzw. sich mit ihnen koordinieren, müssen Richter ins Exil.

Es geht deshalb nicht um einen stärkeren Staat, sondern um mehr Rechtsstaat, mehr Demokratie. Projektpartner IDEIF hat das bei der Kinderhandelskampagne in Peru durch den Rücktritt von Fujimori positiv erfahren. In Chile zeigte sich, dass das Erbe der Militärdiktatur den Kampf gegen Kinderhandel erschwert. Korporative Strukturen innerhalb von Polizei und Militär behindern die Aufdeckung und Strafverfolgung in Fällen, an denen die Ordnungskräfte beteiligt sind. So im Fall der sechs verschwundenen und später ermordeten Mädchen von Alto Hospicio. Es bedurfte des energischen Eingreifens von Innenminister Insulza, damit die Täter strafrechtlich verfolgt wurden und die Terrorisierung der Eltern ein Ende fand.

Selbstverständlich sollte so etwas nicht von einzelnen mutigen Personen abhängen, die sich nicht auf realpolitisch begründeten Opportunismus zurückziehen. Es müssen stattdessen Strukturen geschaffen werden, die Kinderhandel aufdecken, statt ihn zu vertuschen, ihm begegnen und ihn nicht als Nebenthema abhaken. Vielleicht ist hier ein Potenzial, mit dem die Kampagne im Sinne von mehr Rechtsbewusstsein und einer stärkeren Wertschätzung des einzelnen Menschen auch zur Verbesserung des allgemeinen gesellschaftlichen Klimas beitragen kann.

*Internationale Kooperation:*

*Gesetze und Konventionen sind nötig, die Umsetzung aber das Hauptproblem*

Gesetze sind ein zentrales Instrument staatlichen Handelns. Überall in der Region, ganz besonders in Kolumbien, müssen Gesetze verfeinert, aufeinander abgestimmt und internationale Konventionen angewendet werden. Alle unsere Projektpartner sind hier aktiv, um mit Lobbyarbeit eine Verbesserung von Gesetzen und die Schließung von Gesetzeslücken zu erreichen. Doch Kinderhändler sind erfinderrisch. Kaum ist eine neue Regelung gefunden, wird auch schon nach Möglichkeiten gesucht, sie zu umgehen. In vielen nationalen Gesetzgebungen ist Kinderhandel jedoch nicht einmal als Delikt spezifiziert - oder nur bezogen auf bestimmte Ausprägungen wie sexuelle Ausbeutung. Gleichwohl gibt es in allen Gesetzgebungen andere Artikel und Straftatbestände, die auf die meisten Fälle von Kinderhandel angewendet werden könnten. Abgesehen von der Schaffung der rein materiellen Voraussetzungen gibt es hier, insbesondere im Fall grenzüberschreitenden Kinderhandels, einen Bedarf an Fortbildung, Erfahrungsaustausch und internationaler Kooperation in der konkreten Arbeit. Dafür sind oft die materiellen Voraussetzungen noch nicht geschaffen.

Interpol Chile scheint mir ein positives Beispiel. Sie haben eine Sondereinheit für Kinder gebildet und einen Mitarbeiter von Interpol

Deutschland im Bereich der Kinderpornographie über Internet fortbilden lassen. Nach Aussagen uns gegenüber sind sie auch bereit, ihr Wissen an die entsprechenden Institutionen der anderen Andenländer weiterzugeben und Aktivitäten zu koordinieren.

Wie aber soll darüber hinaus gewährleistet werden, dass Grenz- und Strafverfolgungsbehörden wie auch Sozialämter diesseits und jenseits der Grenzen zusammenarbeiten? Wie sollen die staatlichen Kinderschutzinstitutionen, zum Beispiel in Bolivien, reformiert werden, um den Forderungen der Haager Konvention und den Kooperationsanforderungen mit den deutschen Stellen nachzukommen – selbst wenn das Verfahren innerhalb Deutschlands formal korrekt abläuft? So hätten die Aussagen der deutschen Adoptiveltern im Verfahren gegen ehemalige Mitarbeiter der Sozialbehörde in Oruro wegen Kinderhandels ausgereicht, um deren Verteidigungsstrategie die Grundlage zu entziehen und eine Verurteilung zu ermöglichen.

### *Den Handel bekämpfen, nicht die Kinder*

Strafen verbessern die Welt noch nicht. Bei alledem darf nicht aus dem Blick verloren werden, dass das Wohl der Kinder an erster Stelle zu stehen hat. In Bolivien gab es zum Beispiel eine Debatte, ob zur Bekämpfung des Kinderhandels die abgeschafften internen Reisekontrollen für Kinder wieder eingeführt werden sollen. Doch die hatten durch die damit verbundenen Gebühren mehr als Geldquelle für die Kinderbehörde und Einschränkung der Reisefreiheit als der Verringerung des Kinderhandels gedient.

Die Reisekontrollen ins Ausland sind dagegen unstrittig. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass es immer einfacher sein wird, in denjenigen Dienststellen, die nicht rechtsstaatlich funktionieren und in denen unterbezahlte Angestellte hierin eine zusätzliche Einnahmequelle sehen, die entsprechenden Genehmigungen durch eine Bestechung zu erlangen.

Statt die Familien und ihre Kinder zu kontrollieren, sollten sich Überlegungen und Anstrengungen daher vielmehr auf Maßnahmen gegen korrupte Institutionen und gegen Kinderhändler richten.

Die Jungen und Mädchen selbst könnten eine aktive Rolle im Bemühen gegen Kinderhandel übernehmen. Viele sind aufgrund ihrer schlimmen Erfahrungen seelisch krank. Sie sind aber nicht nur Opfer. Wenn wir sie auch bei Rehabilitationsmassnahmen als Subjekte behandeln, können sie ihre Erfahrungen viel besser verarbeiten und viel eher ihr Potential entfalten. „Ich bin nach Chile gekommen, damit meine kleineren Geschwister zu essen haben“, sagte mir jener Noel aus Potosí ganz selbstbewusst. Die Erfahrungen und Fähigkeiten eines solchen Jungen können nicht nur wichtig für Maßnahmen gegen Kinderhändler sein. Sie sind auch wichtig, um in seinem Heimatort gemeinsam mit der Familie Lösungen für die Armutprobleme in Angriff zu nehmen, die dazu geführt haben, dass seine Familie sich entschieden hatte, ihn in die Ferne zu schicken.

## Den Menschenhändlern das Handwerk legen –

Akzente der Entwicklungszusammenarbeit im  
Kampf gegen den Kinderhandel

*Erich Stather*

Staatssekretär im Bundesministerium  
für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

**M**eine Damen und Herren, 1990, also vor mittlerweile zwölf Jahren, fand der erste Weltkindergipfel statt. Seitdem konnten wir alle beachtliche Erfolge erzielen, was die Situation der Kinder betrifft. Die Sterblichkeitsrate von Kindern bis zum fünften Lebensjahr konnte zwischen 1990 und dem Jahr 2000 um 14 Prozent gesenkt werden. Noch nie gingen so viele Kinder zur Schule wie heute. Die weltweite Einschulungsrate konnte von 78 Prozent vor zehn Jahren auf heute etwa 82 Prozent gesteigert werden.

Dennoch haben noch immer viele Kinder in unseren Partnerländern keine Chance auf eine kindergerechte und gesunde Entwicklung. Weltweit müssen rund 250 Millionen Kinder zwischen fünf und 14 Jahren arbeiten, um zum Lebensunterhalt ihrer Familien beizutragen. Über 60 Millionen dieser Kinder arbeiten unter extrem ausbeuterischen Bedingungen als Zwangsarbeiter, Schuldknechte oder Prostituierte. Viele dieser Kinder werden gegen ihren Willen oder unter Vortäuschung eines vermeintlich besseren Lebens von zu Hause verschleppt. Sie werden – so drastisch muss man es ausdrücken – wie Ware gehandelt.

In den vergangenen Monaten und Jahren wurden wichtige Weichen für die Verwirklichung von Kinderrechten gestellt.

Während des Weltkindergipfels vergangenen Mai in New York wurde ein Aktionsplan mit konkreten Zielen zur Verbesserung der Lebens- und Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen verabschie-

*Erich Stather*

det. Folgende Ziele, die unmittelbar mit der Verminderung von Kinderhandel zusammenhängen, hat sich die Staatengemeinschaft im Aktionsplan des Kindergipfels gesetzt: die Armutsbekämpfung, die verbesserte Grundbildung, den gleichberechtigten Zugang zu Bildung für Mädchen und Jungen, den Schutz vor Gewalt, Missbrauch, Vernachlässigung und sexueller Ausbeutung und die Bekämpfung von Kinderarbeit.

Auch die Millenniumsziele, auf die sich die Staatengemeinschaft im September 2000 in New York verpflichtet hat, betreffen in besonderem Maße die Situation von Kindern und Jugendlichen. Ich denke hier vor allem an das Ziel der Grundbildung für Kinder bis zum 14. Lebensjahr und die Ziele, die auf eine Verbesserung der Gesundheitssituation abzielen, insbesondere auf die Reduzierung der Kindersterblichkeit und die Bekämpfung von Aids, Malaria und anderen Krankheiten.

Wir müssen und werden weiterhin unser Möglichstes tun, um zur Umsetzung der Millenniumsziele bis zum Jahre 2015 unseren Beitrag zu leisten.

In den vergangenen Jahren wurden mit der Verabschiedung von internationalen Konventionen zum Schutz von Kindern wesentliche

Schritte getan, um die rechtliche Situation von Kindern zu verbessern. Die wichtigsten sind die Kinderrechtskonvention, die ILO-Konvention 182 zur Verhinderung von Kinderarbeit, die Zusatzprotokolle zur UN-Kinderrechtskonvention über die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten und über den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornographie sowie das Abschlussdokument von Yokohama, wo im letzten Jahr der zweite Weltkongress gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern stattfand.

Ein großer Erfolg sind diese Konventionen vor allem deshalb, weil Kinder damit nicht mehr nur als Objekte der Fürsorge angesehen werden, sondern erstmals auch als Träger eigener Rechte. Damit sind wir ein gutes Stück vorangekommen, was die bessere Durchsetzung von Kinderrechten betrifft.

Natürlich müssen wir uns aber auch für die konsequente Umsetzung der Konventionen in allen Ländern einsetzen, damit sie ihre Wirksamkeit zum Wohle der Kinder entfalten können.

Schließlich möchte ich noch den Internationalen Strafgerichtshof erwähnen, dessen Einrichtung zum 1. Juli bevorsteht und der ebenfalls ein Instrument darstellen wird, die Rechte von Kindern zu schützen. Schließlich sind Kinder häufig die ersten und hilflosesten Opfer von Kriegsverbrechen.

Die deutsche Entwicklungspolitik sieht es als ihre Aufgabe an, sich auf internationaler Ebene für die Erarbeitung und die wirksame Durchsetzung von Instrumenten zum Schutze von Kindern einzusetzen. Dies haben wir in der Vergangenheit durch aktive Mitwirkung bei der Erarbeitung und Verabschiedung der internationalen Vereinbarungen und Konventionen getan und werden dies auch in Zukunft tun.

Darüber hinaus aber ist es in direkter Zusammenarbeit mit unseren Partnerländern vor allem unsere Aufgabe, die Ursachen der Ausbeutung von Kindern und des Kinderhandels zu bekämpfen.

Eine wichtige Ursache des Handels mit Kindern liegt in der Armut ihrer Familien. Arme und marginalisierte Familien sind darauf angewiesen, dass ihre Kinder zum Familieneinkommen beitragen. Formen extremer Kinderarbeit bis hin zur Prostitution können für manche

Familien oder für Kinder und Jugendliche selbst die einzige Überlebensebene bedeuten, insbesondere wenn traditionelle Lebensformen auf dem Lande zur Sicherung der Existenz nicht mehr ausreichen. Kinder werden über dubiose Vermittler in die Stadt geschickt, angeblich, um dort als Hausangestellte zu arbeiten. Häufig werden sie direkt in sexuelle Ausbeutungsverhältnisse gebracht. In anderen Fällen werden sie als Haushaltssklaven auch auf diesem Gebiet ausgebeutet. Oder sie müssen unter sklavenähnlichen Bedingungen arbeiten, wie zum Beispiel auf Kakaopflanzungen in Westafrika.

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Aktionsprogramm verpflichtet, auf verschiedenen Ebenen einen Beitrag zu leisten, um die Erreichung der Millenniumsziele der UN bis zum Jahre 2015 zu ermöglichen.

Besondere Schwerpunkte in unserem Aktionsprogramm zur Armutsbekämpfung sind die effektive Bekämpfung der Kinderarbeit, der verbesserte Zugang zu Grundbildung insbesondere für Mädchen und die effektive Bekämpfung und strafrechtliche Verfolgung von Frauen- und Kinderhandel.

So wurden von unserer Seite die Mittel der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, die auf Armutsbekämpfung ausgerichtet sind, im Jahr 2002 von 53 auf 60 Prozent unseres Anteils gesteigert, das ist ein Zuwachs um 105 Millionen Euro auf jetzt insgesamt 900 Millionen Euro.

Neben der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit ist aber für eine effektive und nachhaltige Armutsbekämpfung auch eine Veränderung der globalen Rahmenbedingungen nötig. Notwendige Schritte, für deren konsequente Umsetzung wir uns einsetzen, sind zum Beispiel die Entschuldung der ärmsten Länder, die Öffnung der Märkte für die Produkte der Entwicklungsländer und der Abbau von Exportsubventionen, um den Entwicklungsländern eine gleichberechtigte Chance zur Teilhabe am Welthandel zu bieten.

Eine weitere Ursache für Armut von Kindern und ihrer Familien und damit eine Ursache für Kinderhandel ist mangelnde Bildung. Deshalb ist es besonders wichtig, dass wir eine gemeinsame Anstren-

gung unternehmen, um das Millenniumsziel „Bildung für alle“ (Zugang zu Grundbildung für alle Kinder bis 14 Jahre) bis zum Jahr 2015 zu erreichen. Es ist daher ein wichtiger Schritt, dass die Weltbank einen Aktionsplan zur Umsetzung dieses Ziels verabschiedet hat und dass die G-8-Staaten eine Task Force eingerichtet haben.

Neben der Unterstützung dieser Aktivitäten durch unser Ministerium werden wir die bilateralen Mittel zur Stärkung der Grundbildung in den Partnerländern innerhalb der nächsten fünf Jahre auf 120 Millionen Euro verdoppeln. Besonders wichtig ist uns dabei, Mädchen einen gleichberechtigten Zugang zu Bildung zu ermöglichen. Immer noch sind 60 Prozent der Kinder ohne Schulbildung Mädchen. Dies wirkt sich negativ auf die Einkommenssituation von Haushalten und auf das Bevölkerungswachstum aus. Zudem macht es Mädchen besonders anfällig für unsichere Beschäftigungsverhältnisse, für Prostitution usw.

Natürlich gilt es, neben der Armutsbekämpfung und der Verbesserung der Bildungssituation auch direkt bei der Bekämpfung von Kinderhandel und Kinderprostitution anzusetzen. Ich möchte hier beispielhaft einige Vorhaben nennen, die unser Ministerium in diesem Bereich unterstützt oder in der Zukunft unterstützen wird:

In Burkina Faso ist der Anteil von Jugendlichen unter den Arbeitsmigranten in die umliegenden Länder sehr hoch. Innerhalb des Landes werden diese von den großen Städten angezogen. Die Grenzen zu Kinderarbeit, Sklaverei, sexueller Ausbeutung und Prostitution sind fließend. Es gilt, Jugendlichen, besonders Mädchen, mehr Handlungsspielräume in der Gesellschaft zu eröffnen, sei es in selbst gewählten Organisationsformen, sei es als aktive Teilnehmerinnen und Teilnehmer in bestehenden gesellschaftlichen und politischen Organisationen. Aus diesem Grund haben wir insgesamt 1,9 Millionen Euro in Burkina Faso zur Verfügung gestellt.

In der Elfenbeinküste gibt es einen hohen Anteil von Arbeitskräften aus Nachbarstaaten, darunter zahlreiche Kinder, die unter menschenunwürdigen Bedingungen in der Landwirtschaft, im Bergbau und im Dienstleistungsgewerbe in den Städten ausgebeutet werden. Es hat

sich ein regelrechter Kinderhandel entwickelt. Die Regierung der Elfenbeinküste hat signalisiert, dass sie harte Maßnahmen dagegen ergreifen wird. Bei den kürzlich abgeschlossenen Regierungsverhandlungen mit diesem Land sind zur Unterstützung dieser Maßnahmen Mittel aus dem Fonds zur Armutsbekämpfung in Höhe von 1,25 Millionen Euro zur Verfügung gestellt worden.

Ein anderes Beispiel sind Vorhaben im Bereich Kinderarbeit in Privathaushalten. Kinder, die in Haushalten arbeiten, gehören nach wie vor zu einer sehr großen Gruppe von arbeitenden Kindern, die kaum Beachtung oder Gehör finden. In den Ländern, in denen child domestic work verbreitet ist, wird diese Arbeit meist nicht als Arbeit anerkannt, sondern nur als Hilfe im Haushalt angesehen. Die Familie, aus der das Kind kommt, ist froh, einen Esser weniger zu haben. Die Arbeitgeberfamilie ihrerseits sieht sich eher als Wohltäter denn als Ausbeuter. Das Kind selbst ist in der Misere, ausgebeutet zu werden, keinen Ansprechpartner in Notsituationen zu haben und obendrein gesellschaftlich verachtet zu werden. Diese Kinder sind sozial isoliert, da sie keine Kontakte zu ihrer ehemaligen Umgebung mehr haben und ihnen die Möglichkeit, neue Kontakte zu finden, versagt bleibt. Sie sind unzureichend ernährt und haben kaum medizinische Versorgung. Sie tragen bereits die Verantwortung von Erwachsenen und müssen mindestens genauso hart arbeiten. Freiheiten werden ihnen nicht zugestanden. Häufig werden diese Kinder, insbesondere Mädchen, von allen Familienmitgliedern, auch jüngeren Kindern, herumkommandiert, erniedrigt und gedemütigt. Sie müssen alle anfallenden Arbeiten erledigen, ohne Rücksicht darauf, ob diese belastend oder gefährlich sind. Unterlaufen ihnen bei ihrer Arbeit Fehler, werden sie mit Essensentzug oder körperlicher Misshandlung bestraft. Neben solchen Formen der psychischen und physischen Misshandlung sind Mädchen auch sexuellem Missbrauch ausgesetzt. Aus Mitteln der Armutsbekämpfung haben wir in diesem Jahr erhebliche Mittel zur Bekämpfung dieser Art von Kinderarbeit in Privathaushalten bereitgestellt.

Darüber hinaus fördert das Ministerium seit Anfang der neunziger Jahre das internationale Programm zur Abschaffung der schlimmsten



Form der Kinderarbeit der Internationalen Arbeitsorganisation ILO mit über 50 Millionen Euro.

Zudem haben wir in der Rahmenplanung für das kommende Haushaltsjahr – wir können ja mit einer Erhöhung in den neuen Haushalt gehen – zusätzliche Mittel für Vorhaben in diesem Bereich zur Verfügung gestellt.

Meine Damen und Herren, wir haben in den letzten Jahren viel erreicht. Aber wenn wir uns die Situation von Kindern in vielen Ländern der Erde ansehen, erkennen wir: es bleibt noch viel zu tun. Wir brauchen eine effektive Umsetzung der bestehenden Konventionen zum Schutz der Rechte von Kindern. Hierzu bedarf es einer gemeinsamen Anstrengung aller gesellschaftlichen Akteure in Industrie- und Entwicklungsländern.

Eine besondere Rolle kommt hier den Nichtregierungsorganisationen zu, die in unseren Partnerländern bereits wichtige Arbeit mit Kindern leisten. Entscheidend ist auch, die Kinder und Jugendlichen direkt in die Arbeit mit einzubeziehen, denn sie können ihre Bedürfnisse selbst am besten formulieren. Wir müssen die Partnerländer auffordern, rechtliche Schritte gegen den Kinderhandel zu unternehmen und Verfahren oder Untersuchungen nicht einfach im Sande verlaufen zu lassen. Schließlich müssen wir zur effektiven Bekämpfung der Ursachen des Kinderhandels die Armutsbekämpfung und die Verbesserung der sozialen Situation von Kindern und ihren Familien weiter vorantreiben.

Dies muss auf verschiedenen Ebenen geschehen, zum einen durch die Veränderung der globalen Rahmenbedingungen, um den Entwicklungsländern eine nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen, zum anderen durch Maßnahmen in unseren Partnerländern, um dort die Bemühungen unserer Partnerregierungen und auch der Zivilgesellschaft zu unterstützen. Und schließlich müssen wir auch das Bewusstsein bei uns selbst verändern und auf die Situation der Kinder in vielen Ländern dieser Welt aufmerksam machen. Denn durch unser eigenes Verhalten können wir entscheidend dazu beitragen, dass Kinderarbeit und Kinderhandel für diejenigen, die heute daran verdienen, langfristig nicht mehr rentabel ist.

# Kinder als Hausangestellte – Das Beispiel Indien

*Dr. Christa Wichterich*

Journalistin

**D**ie Arbeit von Kindern in Privathaushalten ist eine Form der Kinderarbeit, die in der internationalen Diskussion über Kinderrechte lange Zeit kaum wahrgenommen wurde. Kleine Hausangestellte – zu 90 Prozent Mädchen – gehören zu den Unsichtbarsten unter den Unsichtbaren.

Dabei ist die Beschäftigung von Kindern in Privathaushalten ein expandierendes Segment von Kinderarbeit, sozusagen eine Wachstumsbranche der Beschäftigung. Dies ist unbestritten, auch wenn keine statistisch zuverlässigen Zahlen vorliegen. Allein in Indien arbeiten einige Millionen Kinder in privaten Haushalten. An ihrem Beispiel möchte ich das Problem näher erläutern.

## *Strategisches Schweigen*

Was sind die Gründe für die andauernde Unsichtbarkeit und das *strategische Schweigen* über diese Form der Kinderarbeit?

Vorausgeschickt sei, dass feministische Ökonominen mit dem Begriff strategisches Schweigen das Komplott zwischen Gesellschaft und ökonomischer Wissenschaft – sozusagen zwischen Praxis und Theorie – bezeichnen, durch das die unbezahlte Sorge-, Familien- und Hausarbeit von Frauen nicht als wertschaffende Arbeit gezählt und daher aus dem Ökonomischen ausgeblendet wird – obwohl ohne diese Arbeit keine Gesellschaft und keine Wirtschaft funktionieren kann.

Bei Arbeit in Privathaushalten handelt sich um eine Form der Beschäftigung, die gesellschaftlich nicht als Arbeit anerkannt ist, auch nicht bei Erwachsenen, weil sie normalerweise unbezahlt von Frauen verrichtet wird. Sprachlich drückt sich das darin aus, dass minder-

jährige Mädchen wie auch erwachsene Hausangestellte als *domestic helper* bezeichnet werden und damit der Lohnarbeitscharakter nicht oder nur schwach ins öffentlichen Bewusstsein gelangt. Das Beschäftigungsverhältnis gilt als Privatangelegenheit, weil der Arbeitgeber nicht als Unternehmer erscheint – anders als derjenige, der Kinder zum Teppichknüpfen, zur Produktion von Feuerwerkskörpern oder in Steinbrüchen beschäftigt.

Dies schlägt sich z.B. im indischen Arbeitsrecht so nieder, dass Privathaushalte nicht als „Betriebe“ verstanden werden und daher arbeitsrechtliche Regelungen für Hausangestellte nicht gelten. Das bedeutet auch, dass Hausangestellte sich nicht als Gewerkschaft oder Kooperative registrieren lassen können.

Die Einbettung in die Familien verschafft der Kinderarbeit in Haushalten Legitimation. Das Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis wird durch eine vermeintliche Eltern-Kind-Struktur kaschiert und erscheint mehr als Adoption oder Pflegeelternschaft denn als Lohnarbeitsverhältnis. Weil diese Arbeit nicht als solche definiert wird, gilt sie mehr als Sozialisation und Lernprozess.

Das Unrechtsbewusstsein gegenüber dieser Form von Kinderbeschäftigung ist extrem unterentwickelt. Es herrscht eine weit verbreitete öffentliche Akzeptanz, weil diejenigen, die die öffentliche Meinung dominieren, also Eliten und Mittelschichten, ein handfestes Eigeninteresse daran haben, das *strategische Schweigen* aufrecht zu erhalten, denn die extrem unterbezahlte Mädchenarbeit ist für sie höchst nützlich. Hinzu kommt, dass ein Subtext von Gewalt in dieser Art von Beschäftigungsverhältnissen steckt, zu einem Großteil sexuelle Gewalt gegen Mädchen. Als Hausangestellte zu arbeiten, ist ein Hochrisikoterrain in bezug auf körperliche Strafen oder sexuelle Übergriffe.

Es ist notwendig, diese Grauzone der Kinderarbeit auszuleuchten, weil die Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten ein hohes Ausbeutungs- und Gewaltpotential enthalten. Kinderrechte werden hier systematisch verletzt.



### *Wachstum von Angebot und Nachfrage*

Kinderarbeit in Privathaushalten ist in vielen Ländern und Kulturen eine tradierte Struktur innerhalb der traditionellen Herrschaftsverhältnisse und gesellschaftlichen Arbeitsteilung, in der indischen Kastengesellschaft, in sklavenhalterischen Verhältnissen in Afrika, in Feudalstrukturen in Indonesien. Diese überkommene Struktur wird nun überlagert durch marktwirtschaftliche Formen als Folge der Modernisierung des Arbeitsmarkts und der Familienstrukturen. So ist in Indien ein steigendes Angebot an Kindern für diese Arbeit bei gleichzeitig steigender Nachfrage zu beobachten. Das widerlegt die These, dass Modernisierung und Wirtschaftswachstum Kinderarbeit beseitigen. Vielmehr ist deutlich, dass gesellschaftliche Ungleichheit die strukturelle Ursache für Kinderarbeit und -ausbeutung ist. Da sich die Schere zwischen arm und reich eher öffnet als schließt, ist kein Ende von Kinderarbeit in Sicht.

Schauen wir uns die Nachfrageseite an: Die Mittelschichten in den Metropolen, aber auch in den Provinzstädten Indiens sind, neben der

traditionellen Kastenelite, die Hauptarbeitgeber für Mädchen in Privathaushalten. Ursachen sind die zunehmende Berufstätigkeit von Mittelschichtfrauen und die Veränderung der Familien- und Wohnverhältnisse in den Städten. Berufstätige Frauen haben weniger Zeit für Haus- und Sorgearbeit in der Familie. Das neue Lebens- und Wohnmodell liegt im Apartmenthaus, in dem nicht mehr die hinduistische Großfamilie lebt, sondern mittelständische Kleinfamilien – ohne Tante oder Großmutter, die auf die Kinder aufpassen könnten. Stattdessen werden Billigstarbeitskräfte beschäftigt – also Kinder, die billiger und gefügiger sind als Erwachsene. Bevorzugt werden dabei Kinder, die in der Familie wohnen und damit jederzeit verfügbar sind. Sie beginnen ab etwa acht Jahren zu arbeiten, sind leicht form- und kontrollierbar, nicht aufsässig und leben in völliger Abhängigkeit von den Arbeitgebern.

Auf der Angebotsseite gibt es zwei Hauptgründe für das ständig nachwachsende Angebot minderjähriger Arbeitskräfte für diese Jobs: Armut und Mangel an Bildungsmöglichkeiten. Die Eltern brauchen ein Zusatzeinkommen zum Überleben oder um Schulden zu begleichen. Armut und Verschuldung sind in Indien sozusagen ein Tandem. Häufig „geben“ Eltern ihre Kinder gegen einen Vorschuss „weg“. Genau an diesem Punkt ist eine verkaufsähnliche Situation gegeben, und die Grenze zum Kinderhandel ist fließend. Hinzu kommt die Hoffnung armer Eltern, dass ihre Kinder in Mittelschicht Haushalten besser ernährt werden und sich gleichzeitig ein gewisser Ausbildungseffekt einstellt. Armut ist auch der Hintergrund für die anhaltende Migration von ländlichen Regionen in die Städte, aber auch aus ärmeren Nachbarländern, etwa Nepal, nach Indien. So arbeitet eine wachsende Zahl von Kindern aus Nepal oder Bangladesch in den städtischen Haushalten Indiens.

Der zweite Grund ist der Mangel an Alternativen. Viele Kinder haben keinen Zugang zur Schule oder die Qualität des Bildungsangebots ist so niedrig, dass die Kinder den Schulbesuch aufgeben, weil er sich nicht lohnt, vor allem nicht für Mädchen. Ein indisches Mädchen aber muss immer beschäftigt, sprich: kontrolliert sein. Es ist besser, das

Mädchen arbeiten zu schicken, als es allein zu Hause zu lassen und der Gefahr auszusetzen, dass es schon früh mit dem anderen Geschlecht in Kontakt kommt oder gar vergewaltigt wird. In den Slums der Städte hat dies zur Folge, dass Mädchen bereits im Alter von drei bis vier Jahren ihre Mütter begleiten, die als Hausangestellte arbeiten. So bald die Kinder etwas tragen oder helfen können, gehen sie mit und werden so in diese Art Jobs hineinsozialisiert.

### *Beschäftigungsformen*

Es gibt zwei Typen von Kinderarbeit in Privathaushalten: einerseits Teilzeitarbeitende mit Stundenjobs, zum Beispiel Töchter, die ihre Mütter zuerst einfach begleiten, dann aber ab sechs oder acht Jahren eigene Stellen haben, oft mehrere am Tag. Einige dieser Mädchen arbeiten morgens zwei oder drei Stunden als Hausangestellte und gehen dann ein paar Stunden zur Schule, bevor sie am Nachmittag wieder arbeiten. Diese Anstrengung halten sie meist nicht lange durch und geben bald den Schulbesuch auf. Diese Mädchen sind für Hilfsorganisationen relativ gut zu erreichen, weil sie bei ihren Eltern wohnen und immer wieder aus der Arbeitgeberfamilie herauskommen.

Der andere Typus der kleinen Hausangestellten wohnt dagegen in der Familie des Arbeitgebers. Diese sogenannten *Resident Domestic Workers* werden von den Gewerkschaften wegen ihrer permanenten Verfügbarkeit auch *24-Stunden-Arbeiterinnen* genannt. Sie verdienen 10 Euro im Monat bei „freier Kost und Logis“, letzteres meist auf dem Küchenboden, ohne freien Tag und oft auch ohne Ferien und Heimreise. Die Arbeitgeber isolieren sie häufig von ihrem sozialen Umfeld, was nicht schwierig ist, da die Eltern ohnehin oft weit entfernt auf dem Land oder gar im Nachbarland Nepal leben.

Die Kinder gelangen auf unterschiedlichen Vermittlungswegen in die Jobs. Oft geschieht dies über Verwandtschafts- oder Nachbarschaftsstrukturen: jemand aus dem Dorf lebt in der Stadt, und das Mädchen wird über diese Person in einen Haushalt vermittelt. Gleich-

zeitig nimmt die Zahl regelrechter Makler zu, die Hausangestellte vermitteln, auch grenzüberschreitend. Bei beiden Vermittlungsprozeduren ist es möglich, dass das Kind den Eltern für eine lächerliche Summe abgekauft wird. Es lebt und arbeitet dann im Arbeitgeberhaushalt in einem sklavenähnlichen Verhältnis, nicht als „freie“ Lohnarbeitskraft. So kann es beispielsweise die Familie nicht verlassen, weil der Arbeitgeber behauptet, die von ihm an die Eltern gezahlte Summe sei noch nicht abgearbeitet.

### *Harmlose Arbeit?*

Ist Arbeit als Hausangestellte harmlos oder aber schädlich? Diese Diskussion ist von Regierungen, aber auch von Nichtregierungsorganisationen (NRO) heftig geführt worden. Auch bei den NRO hat sich erst langsam das Bewusstsein entwickelt, dass diese Form der Arbeit ein hohes Ausbeutungs- und Gewaltisiko birgt und die Verletzung von Kinderrechten Normalität ist. Gerade bei den *Resident Domestic Workers* ist Ausbeutung strukturell vorgegeben. Wegen des hohen Gewaltpotenzials ist die Gefahr des Abstiegs groß, denn die Erfahrung sexueller Übergriffe oder von Vergewaltigung wirkt häufig als Dambruch, um den Schritt in die Prostitution als lukrativer erscheinende Berufstätigkeit zu tun. Besonders gefährdet sind Mädchen, die von ihren Arbeitgebern weglaufen. Auf der Straße oder auf Bahnhöfen sind sie Freiwild für Zuhälter und Mädchenhändler. Zwölf- bis Vierzehnjährige bekommen falsche Pässe, in denen ihr Alter hochgesetzt ist, und werden dann in Nachbarländer oder in die Golfstaaten gehandelt, als Hausangestellte oder als Prostituierte.

Wenn Kinderarbeit als schädlich und gefährlich eingestuft wird und Kinderrechte verletzt werden, müssen Zivilgesellschaft und Staat eingreifen. Doch der Zugang zu diesen Kindern, vor allem zu den *Residents*, ist überaus schwierig. Wie also soll und kann interveniert werden? Darüber wird heftig gestritten, in Nichtregierungsorganisationen ebenso wie bei staatlichen Institutionen. Die einen fordern ein Verbot *aller* Formen von Kinderarbeit und leiten daraus ab, dass Kin-

der aus jedwedem Arbeitsverhältnis „befreit“ werden müssen. Die Gegenposition will auch für Kinderarbeit einen rechtlichen Rahmen schaffen, innerhalb dessen die Kinderrechte gewahrt werden können. In einem Punkt allerdings besteht Einigkeit: Bildung muss in jedem Fall Vorrang haben – auch vor der harmlosesten Form von Kinderarbeit.

So versuchen die einen, ein gesetzliches Verbot der Kinderarbeit zu erreichen, die anderen dagegen eine gesetzliche Regulierung des informellen Sektors im Arbeitsmarkt. In Bombay beispielsweise wurde ein Verhaltenskodex für Arbeitgeber geschaffen, der eine Altersgrenze für die Beschäftigung von Kindern festlegt und einen Vertrag vorschreibt, in dem Arbeitszeiten, Freizeit, Urlaub, Mindestlöhne und so weiter zugesichert werden. Eine solche Regulierung wird von den Protagonisten der „Verbots- und Befreiungsstrategie“ heftig abgelehnt, weil sie darin eine Bestätigung und Verfestigung dieser Form von Kinderarbeit sehen.

### *Was tun?*

Erster Schritt ist die Dokumentation der Fakten, um so ein Unrechtsbewusstsein herzustellen – in der Öffentlichkeit, beim Staat und bei Eltern und Arbeitgebern. Zweitens müssen Kinder gezielt vor dem Schritt auf den Arbeitsmarkt und der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft geschützt werden, wobei natürlich vor allem bei der Armutsbekämpfung anzusetzen ist und bei einem Bildungsangebot, das lebensstüchtig macht. Unerlässlich ist drittens die direkte Hilfe für Kinder. Sie brauchen ein Unterstützungsangebot und Ansprechpartner (z.B. eine Hotline, bei der sie selbst oder Nachbarn in Notfällen jederzeit anrufen können) und sie brauchen *Empowerment*, durch das sie sich ihrer Rechte bewusst werden und die Kraft entwickeln, sich zu wehren. Dies kann in *Drop-in-Centern* geschehen, durch Treffen mit anderen kleinen Hausangestellten oder durch psycho-soziale Beratung und Ausbildung.

In vielen Ländern half eine Skandalisierung von Einzelfällen, die Öffentlichkeit aufzurütteln. In Indien machte Mitte der neunziger Jahre eine Kinderrechtsorganisation den Fall eines achtjährigen Jungen

publik, der bei einem Regierungsangestellten beschäftigt war. Als der Junge ein Glas Milch austrank, das der Sohn des Arbeitgebers stehen gelassen hatte, nahm der Arbeitgeber die Hände des Kindes und hielt sie in die Flamme eines Gasherdes. Dieser breit von den Medien aufgegriffene Fall brachte das Thema in Indien erstmals in die öffentliche Diskussion. Solcher Skandalisierung müssen allerdings weitere Schritte folgen, denn es geht nicht nur um dramatische Einzelfälle, sondern um gesellschaftliche Strukturen.

Nachdem dieser Fall bekannt geworden war, erreichten indische NRO durch Lobbying bei Behörden und Regierung, dass Regierungsangestellten verboten wurde, Kinder in ihren Privathaushalten zu beschäftigen. Inzwischen ist den NRO klar, dass dieses Verbot weitgehend folgenlos bleibt und die Behörden keine Anstrengungen unternehmen, es durchzusetzen. Deshalb betreiben sie jetzt selbst Aufklärungsarbeit für Regierungsangestellte als typische Adressaten aus den Mittelschichten, die Kinder beschäftigen. Derzeit richten NRO ihre Lobbyarbeit in verschiedenen Ländern zunehmend an kommunale Behörden, weil dort offenbar schneller Erfolge zu erzielen sind als auf der national-staatlichen Ebene.

Es müssen strategische Bündnisse und Mechanismen geschaffen werden, um von verschiedenen Seiten her intervenieren zu können: NRO müssen mit Behörden kooperieren, sich in Herkunftsregionen und Zielorten der Hausangestellten vernetzen, lokale Strukturen wie Kinderschutzbünde in den Slums und Mittelschichtssiedlungen aufbauen oder über Grenzen hinweg Vernetzungsstrukturen organisieren.

Das Unsichtbare sichtbar machen: Das ist der erste Schritt zu einer Änderung des gesellschaftlichen Bewusstseins. Und das strategische Schweigen zu brechen, ist Voraussetzung für Verhaltens- und Strukturänderungen in der Gesellschaft. Damit Kinder nicht länger als Arbeitskräfte ausgebeutet und wie Ware gehandelt werden, sondern zu ihren Rechten kommen.

## Destroyed Childhood

### Commercial Sexual Exploitation of Children in Asia

*Margie de Monchy*

Regional Advisor Child Protection

UNICEF East Asia and Pacific Regional Office, Bangkok

**U**NICEF estimates that one million children are being exploited in the multi-billion dollar sex trade in Asia. This selling of children as commodities for the sex industry is a serious violation of child rights, a criminal act, and in many cases a form of modern day slavery. The extent of this exploitation of children is largely unknown and is likely to remain so for some time due to its illicit nature. Yet certain trends and realities can be observed from various studies and, most important, each child's story is compelling.

"Noi", a Laotian girl was 15 years old when her father became ill and her family was suddenly thrown into debt. Her family was in danger of losing their land and house so it was decided that being the oldest daughter, she would go to find a job in the city. But she could not manage to care for her father and family on the \$3 per week she earned in the restaurant. So after one year she finally succumbed to the customer's offers of \$11 for one night of sex. Noi says

"I really hate this work. But now, my father's medical bills are paid, we didn't lose our land or house, my family has enough to eat, my younger brother is able to go to school, my young sister can stay home and our house now has a refrigerator and TV..."

"Sokha" was 14 years old when she had a fight with her mother and ran out of the house. A kind neighbor woman, in her small Cambodian village, saw the crying girl and invited her into her home. She offered her a glass of water. The next thing Sokha remembers was waking up in a brothel. They told her that she had been sold for a high price as a virgin. She is now living with AIDS.

“Loan” and her friends, 12-13 years were bored with life in their village, life was hard and she was tired of being abused by her step-father. They often gathered around the one television in the village and longed to experience the excitement and glamour of what appeared to be “paradise” on the screen. One day they decided to leave home and make their way to find work in the city where opportunities appeared to be plenty. Disappointment descended fast after their arrival. They had difficulty finding work until one day a young man said he could help them. Loan is now trying to cope with her bad decision and with the memories of abuse, of being locked in a room and forced to serve 5-6 customers per day. “Everyday I cried” she says.

Children are being used for sex in brothels, bars, discos, karaoke bars, massage parlors, hotels and homes, as well as, on beaches or in parks. No country in Asia is untouched.

*What do we know about the situation?*

*Significant numbers of sex workers in Asia are under 18 years old.* Surveys conducted in Cambodia and Indonesia indicate that 30-35% of sex workers are between 12 and 17 years of age. It is estimated that 20% of the Nepalese prostitutes in India are under the age of 16 years and in China, the estimates of child sex workers range from 200,000 to 500,000.

*Children are being bought, sold, and held as sex slaves.* The International Organization for Migration (IOM) estimates that 300,000 children and women are in slavery like conditions in the Mekong Sub-region – often suffering illegal confinement, rape and other physical abuse.

*Trafficking and sale of children, both domestic and across international borders, is closely linked to child prostitution in the region.* In Thailand, it was reported that 200,000 foreign children were trafficked into prostitution during 1996. It is estimated that there are 10,000 new recruits each year of Burmese girls to Thai brothels and up to 7,000 girls trafficked from Nepal into prostitution in India annually.



*Many children are being forced into the sex business by persons familiar to them.* 60% of child prostitutes interviewed in Cambodia reported being forced into the trade and more than half of these girls said they were sold or deceived by someone they knew including family members and neighbours. Similarly, a survey in Vietnam found an estimated 41 % being introduced or lured into the business by a friend or acquaintance.

*Sexual abuse and neglect contribute to vulnerability.* It is believed that as many as 80% of the children exploited in the sex industry suffered prior psychological and physical abuse within their families. A study by the Economic and Social Council for Asia and the Pacific (ESCAP) in 2000 reported prior sexual abuse for 33-50% of the child sex workers interviewed in eight Asian countries. Child survivors of rape and incest often run away from home to enter sex work or are sold by families due to the stigmatisation associated with the loss of virginity before marriage.

*Recruiters frequently target the most vulnerable including ethnic minorities and tribal groups.* Children at high-risk of being lured or forced into the sex industry are often poor, uneducated, unskilled, and debt-ridden. Ethnic minority children who often lack citizenship rights

and access to basic services have limited opportunities for legal employment and are easily tricked by traffickers.

*Not all child prostitutes are poor.* There are increased reports of young girls and boys from middle class families who get lured into the business out of a desire to buy designer clothing. This situation has been reported especially in Japan, Hong Kong and Thailand.

*Not all child prostitutes are girls.* About 10 % of the estimated 100,000 children in sex work in the Philippines is reportedly male. The number of “beach boys” in Sri Lanka, being exploited by both tourists and locals, are estimated to be as high as 30,000. Boy prostitutes are less likely to be found in sex establishments and consequently more difficult to reach by interventions.

*An alarming trend is that girls are being forced into the sex industry at increasingly younger ages.* This is due to the mistaken belief that having sex with younger girls will reduce the risk of acquiring HIV/AIDS. Alternatively, children who are sexually exploited also face the grim prospect of being infected with HIV/AIDS, especially in Cambodia, Myanmar, and India where the epidemic is rapidly spreading.

*What is the impact on these girls and boys?*

In all its forms, using children for sex is necessarily violent, if not physically then emotionally. In its most severe forms, children’s human rights are being violated in numerous ways with life long consequences. Child victims are at increased risk of contracting STDs and HIV/AIDS. They often suffer other health problems resulting from physical and psychological abuse. Education is no longer a possibility. And for some, the experience results in loss of their family, discrimination from the community, limited opportunities for marriage and increased vulnerability to further abuse.

*What are some key factors contributing to this violation against children?*

*Poverty and widening economic disparities continue to be a critical factor perpetuating child prostitution.* Growing disparities result in difficult choices for impoverished children and families struggling to survive. A recent study in the Philippines showed that 75,000 children were forced into prostitution as a result of poverty. The amount of money offered by one client for one night can represent three to four times the minimum weekly wage. For a virgin the amount can be as high as ten to twenty times the normal weekly wage.

*Harmful traditional beliefs and practices contribute to the acceptance of child prostitution.* In most countries in the region, sex for men both before and after marriage is culturally accepted. In addition sex with virgins and young girls is seen as providing the man with increased power and health. Another complicating traditional belief is that children, especially girls are expected to sacrifice themselves for the family. It is their duty. In Thailand there is even a traditional saying that a child is expected to pay back the mother's breast milk.

*Mobility and disruption of families is increasing risks for children.* The traditional extended family, once the first line of protection for children, is breaking down. The process of globalization has resulted in increased movement of people and relaxation of borders. Migration linked to economic development is reducing the number of caregivers in the home. The global media is reaching even the remotest rural areas and promoting widening generation gaps between the old and the young. In some areas this is being exacerbated by the impact of the AIDS pandemic, the presence of drugs and political insecurity and armed conflict. More children are living away from their families and more men are away from the direct control of their wives and communities on their behavior.

*The demand for child sex workers remains strong.* The sex industry is a lucrative business and virgins or young girls bring a high price. A study supported by the International Labour Organisation (ILO) estimates

that the sex industry and related services generate up to 14 % of Thailand's gross national product (GNP) or 50-60% of the government's budget for one year. While the sex trade primarily caters to local clients, sex tourism also contributes to the problem. It is estimated that 10% of the sex industry falls under the category of "sex tourism". Men travel to and within the region to indulge in sex with prostitutes including children.

Weak law enforcement and corruption perpetuate the problem. Despite significant progress in the region to improve legislation and policies to protect children, the problems of enforcement persist. In too many cases certain policy makers, local authorities, immigration officials, police and crime syndicates are connected to an intricate network of monies changing hands and favours being returned. A report from Cambodia stated that high-ranking military officers, politicians, businessmen and foreign tourists are the only people who can afford virgins.

### *What is UNICEF's response?*

Prevention of the sale, trafficking and prostitution of children is the major focus of UNICEF support in the region. Helping families and communities to become the first lines of protection for children with capacities to address the problems before the viscous cycle of abuse begins is essential. This involves mobilizing the families, schools, police, health workers, judges, local authorities, religious groups and children themselves to take early action against child prostitution and trafficking. In addition, support is provided to promote sensitive recovery and reintegration responses for victims and to develop national level capacities. In East Asia and Pacific, five key strategy areas have been identified for UNICEF assistance.

#### *1. Community action for prevention and reintegration*

Community based child advocates or protection networks are being established primarily in Cambodia, Indonesia, the Philippines and Thai-

land. In each country, the advocates are involved in raising awareness on child rights, providing information on dangers for children, monitoring the situation of vulnerable or at-risk children and advocating for appropriate interventions. In Thailand, community-based child rights volunteers are encouraging involvement of young people themselves. In Indonesia, Child Protection Bodies and Child Watch Forums are conducting assessments and establishing hotlines and in the Philippines, parenting education and involvement of religious leaders is being emphasized.

UNICEF is working with Ministries of Education to ensure that children are enrolled and continue in school. In Thailand, a vocational training project has been piloted in 23 schools in high-risk areas where children can generate income while in school. A Life Skills programme in Myanmar is being incorporated into the school curriculum to ensure that children and parents have adequate information to participate in their own protection. Efforts are also being supported to track and trace school dropouts.

An innovative partnership with the private sector, the Pan Pacific Hotels is providing training and employment opportunities to young girls and boys at risk of being sold into prostitution in Thailand, Indonesia and the Philippines.

In Indonesia UNICEF has supported medical professionals to develop a protocol and guidelines for responding to suspected cases of child abuse.

## *2. Strengthen legal protection*

UNICEF is forging new partnerships with Ministries of Interior, Justice and Public Security to improve law enforcement and protection of children. In all countries we are advocating for ratification of key international instruments and supporting legal review and reform to meet international standards. Including the development of child friendly criminal procedures to ensure that trafficked and sexually exploited children are treated as victims versus criminals.

In Cambodia, China, the Philippines, Thailand, police and justice officials are being trained on child rights and child friendly procedures, to make sure that children who are rescued are not subject to further trauma by the legal process.

### *3. Capacity building for social work and psychosocial response*

Social work and counseling has been identified in a number of countries as an essential need with progress towards improved prevention measures and more sensitive response to child victims of sexual exploitation and trafficking. There is a severe lack of trained social workers and counselors in the region.

UNICEF has assisted in getting social work recognized as a legitimate profession with a University training course in Vietnam. Training and technical assistance is being provided for paraprofessional training in a number of countries including Cambodia, Indonesia, Lao PDR, Myanmar and the Philippines. In China, a “recovery assistance centre” for victims of trafficking is being established in one district as a model project. Small grants are also being provided to promote NGO run safe shelters for recovery assistance.

### *4. Data collection and monitoring*

Clearly, the information that exists regarding commercial sexual exploitation and trafficking of children is limited, based on rough estimates, and primarily anecdotal. While the criminal nature of the business obstructs the collection of concrete numbers, UNICEF also recognizes the critical need to improve our knowledge base and monitor trends to inform advocacy and planning. Towards this end, some innovative projects supported in countries include, studies with young people as researchers in Lao PDR, in depth interviews with rescued child victims in the Immigration Detention Centre in Thailand, and an assessment of community based actions and monitoring capacities in the Mekong countries. At the regional level indicators are being developed.

### *5. Advocacy and Cooperation*

Promoting bi-lateral cross border agreements to support improved border controls and the safe return of child victims is a priority. UNICEF has assisted Cambodia and Thailand to negotiate a draft MOU, now close to being signed. And joint meetings and border missions between China and Vietnam are in process towards the development of a cooperation agreement to address the trafficking of children and women at their shared border.

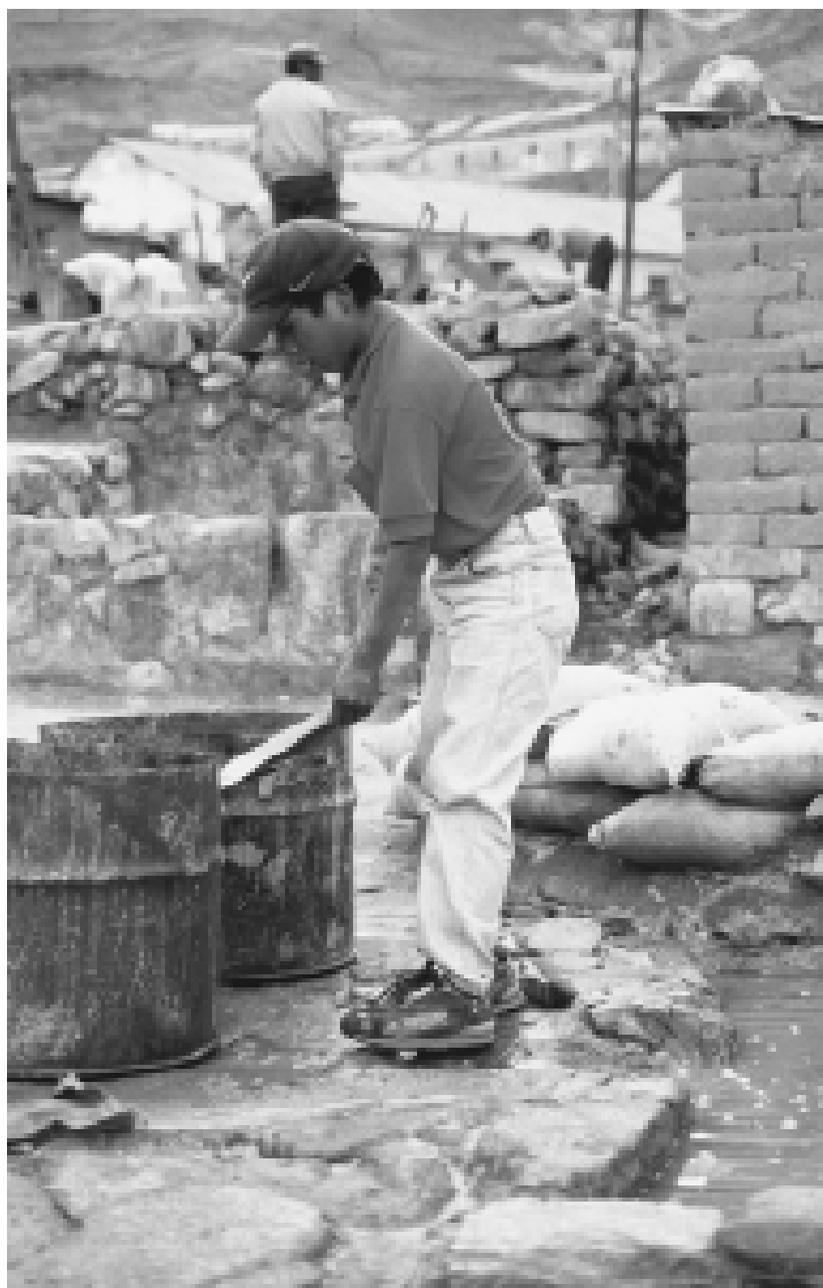
Media campaigns are being conducted in all countries to promote “no tolerance” societies and to provide information on the tricks used by recruiters and traffickers.

UNICEF is also advocating on the regional and global level for increased activities to end this serious violation of child rights.

As stated in the 1998 Progress of Nations report:

“Adolescence should be the time of greatest hope and promise in life. It can be a springboard, producing self confident young adults equipped with the knowledge they need to create a successful future for themselves and their societies. Or it can be the point at which everything goes wrong – when all their promise and potential are lost.”

Ensuring that these many young lives are not destroyed and lost requires that the protection of children becomes everyone’s business.



terre des hommes

# Die Haager Adoptionskonvention – Ende des Adoptionskinderhandels?

*Dr. Bernd Wacker*

terre des hommes Deutschland e.V.

Am 12. Juli 1982, vor beinahe genau 20 Jahren also, machte der SPIEGEL (1982/Nr.28) mit einer Titelgeschichte auf, die dem Thema „Kinderhandel mit der Dritten Welt – Adoption auf Bestellung“ gewidmet war. Unter „Kinderhandel“ allerdings war hier, wie der Untertitel deutlich machte, einzig und allein der Kauf und Verkauf von Kindern zum Zweck der Adoption verstanden. Dennoch kommt diesem Artikel das Verdienst zu, dieses damals auch in Fachkreisen noch kaum diskutierte Thema erstmals in publikumswirksamer Weise skandalisiert und einer breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht zu haben.

Die achtseitige Themengeschichte bot nicht nur eine aktuelle Analyse des damaligen internationalen Adoptionsgeschehens, seiner „hot spots“, seiner Agenten und Interessenten, sondern hielt sich auch mit konkreten Hinweisen auf notwendige gesetzliche Änderungen in Deutschland nicht zurück. Was die tatsächlichen Möglichkeiten einer effektiven Bekämpfung des Adoptionskinderhandels anging, blieben die Autoren jedoch skeptisch. Denn „solange es Kinderheere in armen Ländern und leere Kinderzimmer in reichen Ländern gibt“, so das Resümee, „werden die Kinderkäufer sich auch von [verschärften] Paragraphen nicht abschrecken lassen“.

Sollte dies auch für die am 29. Mai 1993 verabschiedete Haager Adoptionskonvention zutreffen? Gut gemeint zwar – aber wirkungslos?

Ich möchte meine Einschätzung dieser ersten wirklich internationalen Adoptionsübereinkunft (im Folgenden kurz „Konvention“ genannt) in drei Schritten erläutern. Zunächst werde ich

- in wenigen Strichen die deutsche Adoptionsszene skizzieren, wie sie sich seit gut 30 Jahren entwickelt hat und wie sie für die Verhältnisse in vielen sogenannten Aufnahmestaaten von ausländischen Adoptivkindern als durchaus repräsentativ gelten kann;
- dem folgt zweitens eine kurze Erläuterung wenigstens jener Konventionsbestimmungen, die explizit auf das Problem des grenzüberschreitenden Adoptionskinderhandels reagieren;
- drittens und abschließend möchte ich einige für Erfolg oder Scheitern der Konvention konstitutive Probleme benennen und die daraus resultierenden Aufgaben wenigstens andeuten.

### *1. Auslandsadoptionen nach Deutschland*

Die organisierte Vermittlung ausländischer Kinder an deutsche Bewerber zum Zweck der Adoption existiert in Deutschland erst seit den späten 60er Jahren. Beginnend mit Kriegswaisen aus Vietnam wurden bis heute schätzungsweise – genaue statistische Zahlen existieren nicht! – 30.000 Kinder zunächst vor allem aus Mittel- und Südamerika sowie aus Asien, seit 1989 aber zunehmend auch aus Osteuropa und Vietnam an deutsche Bewerber vermittelt.

Während sich die Adoptionsinteressenten anfangs zumeist aus politisch engagierten, sozial sensibilisierten und nicht selten explizit religiös-altruistisch motivierten Kreisen rekrutierten und meist schon leibliche Kinder hatten, begann sich Anfang der 80er Jahre das Bewerberprofil merklich zu wandeln. Immer mehr unfreiwillig kinderlose, d. h. auf die Sinnfrage der eigenen Lebensform zurückgeworfene Bewerber wurden bei den Jugendämtern vorstellig. Viele von ihnen hatten zuvor schon eine oder mehrere erfolglose reproduktionsmedizinische Behandlungen hinter sich und hofften nach dieser identitätsgefährdenden Enttäuschung nun um so stärker, via Jugendamt zum ersehnten Baby zu kommen. Doch auch diese Hoffnung erfüllte sich nur in wenigen Fällen.

Denn inzwischen hatte sich hierzulande wie überall in den westlichen Industriestaaten aufgrund neuer Kontrazeptiva, eines liberali-

*Bernd Wacker*

sierten Abtreibungsrechts sowie der gewachsenen Akzeptanz allein erziehender Mütter die Zahl der zur Adoption freigegebenen Babies und Kleinkinder drastisch reduziert. Auf ein freigegebenes Kind kamen zeitweilig bis zu 20 und mehr Bewerber. Der Weg in die „Dritte Welt“ und nach Osteuropa wurde darum für immer mehr biologisch unfruchtbare Paare zur letzten Chance, die man, wenn nötig, auf eigene Faust und um jeden Preis zu nutzen entschlossen war. Wie in Deutschland, so auch in allen anderen vergleichsweise reichen Staaten dieser Welt: Ein globaler Kindermarkt entstand, dessen Funktionslogik gerade von denen geleugnet wurde, die sich seiner am hemmungslosesten bedienten. Die auf diesem Markt erzielten Preise waren horrend. Dass sie tatsächlich gezahlt wurden, hatte, so jedenfalls eine bei den Vorbereitungsarbeiten zur Konvention wichtig gewordene Hypothese, nicht zuletzt damit zu tun, dass die Zahl der adoptionswilligen Paare insbesondere in USA, Australien, Westeuropa und Israel die der adoptionsbedürftigen, d. h. tatsächlich verlassenen und zur Adoption überprüfbar freigegebenen gesunden Babies und Kleinkinder – nur solche „Ware“ war und ist gewünscht – deutlich überstieg.

Die Adoptionsgesetzgebung reagierte auf diese Entwicklungen mit den normalen Verzögerungen. Seit Ende der 80er Jahre kam es in der Bundesrepublik zu ersten Gesetzesänderungen, die es professionellen Kinderhändlern erheblich erschwerten, auf dem Gebiet der Bundesrepublik zu agieren. Es dauerte aber noch einmal zehn Jahre, bis seit 1998 mit dem neugeschaffenen § 236 StGB (Kinderhandel) erstmals nicht mehr nur die Kinderhändler selbst, sondern auch deren Kunden und Lieferanten zur Rechenschaft gezogen werden konnten. Mit der Reform des Kindschaftsrechts wurde im selben Jahr auch der Paragraph 1741, Abs.1 BGB, eine Kernvorschrift des materiellen Adoptionsrechts, erweitert. Demnach darf derjenige, der an der gesetzes- oder sittenwidrigen Vermittlung eines Kindes direkt oder indirekt mitgewirkt hat, ein Kind nur dann adoptieren, wenn dieses zum Wohl des Kindes ausdrücklich erforderlich ist.

Nichtsdestoweniger war es für deutsche Staatsbürger bis in die jüngste Vergangenheit möglich, sich im Ausland privat, d. h. mit Hilfe dort ansässiger Agenturen oder Mittelsmänner, aber ohne Einschaltung einer anerkannten Vermittlungsstelle in Deutschland, nach einem Kind umzusehen und es zum Zweck der Adoption nach Deutschland zu bringen. Selbst wenn die Adoptionsvermittlungsstellen der örtlichen Jugendämter von diesen Aktionen ordnungsgemäß unterrichtet waren und entsprechende Eignungsberichte geschrieben hatten, fehlten doch zumeist Geld, Zeit und Kompetenz, um die Bewerber intensiv vorzubereiten und sich bezüglich der Herkunftsgeschichte des Kindes und seiner tatsächlichen Adoptionsbedürftigkeit Informationen in hinreichender Qualität beschaffen zu können.

Das Internet trug seit Mitte der 90er Jahre erheblich dazu bei, die bunt bebilderten Full-Service-Angebote ausländischer, insbesondere US-amerikanischer Agenturen als effektive Lösung bei der Suche nach dem „Herzkind aus der Fremde“ bekannt zu machen. Nicht wenige Bewerber nahmen die hier lauende Gefahr kommerzieller Kinderbeschaffung bewusst in Kauf. Das stereotype Argument lautete: Ein Kind habe es hierzulande doch allemal besser als in einem osteuropäischen Heim oder einem Slum der Dritten Welt.

Nach den wenigen uns zur Verfügung stehenden seriösen Zahlen ist von den jährlich etwa 750-800 (Fremd-)Adoptionen nach Deutschland im Durchschnitt der letzten Jahre etwa ein Drittel auf privatem Wege zu Stande gekommen. Wie viele dieser Adoptionen sich eindeutig kommerzieller, illegaler oder krimineller Methoden bedient haben, wissen wir nicht. Stichproben geben hier lediglich Anhaltspunkte für Schätzungen. Doch selbst wenn es diesbezüglich über einen längeren Zeitraum erhobene gesicherte gesamtdeutsche Daten gäbe, so wären sie nicht besonders aussagekräftig, denn die zu vermutende große Zahl von im Ausland abgeschlossenen und in der BRD nicht wiederholten Adoptionen taucht in den amtlichen Statistiken der deutschen Jugendbehörden nicht auf. Wie viele aus dem Ausland adoptierte Menschen heute also tatsächlich in Deutschland leben, die ihr Schicksal der Skrupellosigkeit und Finanzkraft ihrer Kaufeltern verdanken, lässt sich bestenfalls vermuten.

## *II. Die Haager Adoptionskonvention zum Adoptionskinderhandel*

Die internationale Staatengemeinschaft konnte angesichts solch unverantwortlicher Praktiken, die dank eines kritischen, bisweilen auch nur skandalverliebten Journalismus der Öffentlichkeit bekannt geworden waren, nicht untätig bleiben. Es ist hier nicht der Ort, den verschiedenen internationalen Bemühungen im Kampf um ein am Wohl des Kindes orientiertes Adoptivrecht im Einzelnen nachzugehen. Hinweisen möchte ich jedoch auf die UN-Kinderrechtskonvention von 1989, deren Art. 21 und 35 man als den politisch-moralischen Kern der dann vier Jahre später verabschiedeten Haager Adoptionskonvention bezeichnen kann. Bis Ende Mai 2002 hatten 35 (Herkunfts- und Aufnahme-)Staaten dieses Übereinkommen ratifiziert, 13 hatten gezeichnet und 12 weitere waren beigetreten. In der Bundesrepublik ist es seit dem 1. März 2002 in Kraft; die entsprechenden Umsetzungsgesetze, die das bisherige Adoptionsrecht in wesentlichen Punkten ergänzen oder reformieren, gelten bereits seit dem 1. Januar.

Der offizielle Titel der Konvention lautet „Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption“. Die Präambel und ebenso Art. 1 halten unmissverständlich fest, dass die mehr als 60 Vertragsstaaten mit dieser Konvention nicht zuletzt darauf zielen, „die Entführung und den Verkauf von Kindern sowie den Handel mit Kindern zu verhindern“.

Dieses Ziel sucht der 48 Artikel umfassende Vertragstext zu realisieren, indem er bestimmte organisatorische Rahmenbedingungen für die Abwicklung grenzüberschreitender Adoptionen festschreibt, einige grundlegende Standards oder Prinzipien formuliert, die bei jeder Auslandsadoption beachtet werden müssen, und schließlich die Verfahrensabläufe vorgibt, an denen jede Vermittlungstätigkeit sich zu orientieren hat. Ich greife aus diesem Gefüge jene Bestimmungen heraus, die mir im Blick auf unser Thema besonders wichtig erscheinen.

Zum Zustandekommen einer an den Rechten und der physischen und psychischen Gesundheit des Kindes orientierten Adoption bedarf es, wie die Erfahrung zeigt, des kontinuierlichen Kontakts und der funktionierenden Zusammenarbeit der zuständigen Stellen im Herkunfts- und im Aufnahmeland. Deswegen verpflichtet die Konvention die Vertragsstaaten dazu, jeweils eine „Zentrale Behörde“ einzurichten, ohne deren Beteiligung Auslandsadoptionen von vornherein unstatthaft sind. Damit ist jedoch keineswegs die Schaffung nur einer einzigen Superbehörde gefordert. Vielmehr ist es gerade in föderal verfassten Staaten durchaus möglich, mehrere zentrale Behörden zu benennen. In den Zuständigkeitsbereich dieser Behörden fallen insbesondere allgemeine und fallübergreifende Aufgaben wie die Installierung und Kontrolle von Maßnahmen, die geeignet sind, alle dem Ziel der Konvention zuwiderlaufenden Praktiken zu unterbinden. Alle übrigen in der Konvention genannten Aufgaben, insbesondere also die konkrete Vermittlungsarbeit, können auch von sogenannten „zugelassenen Organisationen“ wahrgenommen werden. Darunter sind nichtstaatliche, aber staatlich zugelassene und kontrollierte Vermittlungsagenturen zu verstehen, die mit fachlich qualifiziertem Personal auf nicht-profitorientierter Basis arbeiten. Privatadoptionen (im oben

beschriebenen Sinne) sind darum von vornherein als illegal einzustufen. Auch das Internet als Medium der Anbahnung von Adoptionen aus Drittländern – US-amerikanischer Anwalt vermittelt Baby aus Guatemala nach Deutschland – dürfte damit ein gut Teil seiner Anziehungskraft verloren haben.

Schon dieser organisatorische Rahmen ist von richtungweisenden rechtlichen Prinzipien und Standards geprägt, wie sie z. T. in der Präambel der Konvention angesprochen werden, insbesondere aber in den Artikeln 4 und 5 benannt sind. Dazu gehört zunächst das für jeden einzelnen Fall geltende Prinzip der internationalen Zusammenarbeit, dazu gehört aber auch der Grundsatz der Fachlichkeit, der sicherstellt, dass die Adoptionsvoraussetzungen für das jeweils zu vermittelnde Kind von den zuständigen Behörden des Heimatstaates bzw. des Aufnahmestaates nach deren jeweiliger Rechtsordnung festgestellt werden. Dazu gehört schließlich auch das sogenannte Subsidiaritätsprinzip, das fordert, jeder Staat sollte „vorrangig angemessene Maßnahmen treffen“, um es „dem Kind zu ermöglichen, in seiner Herkunftsfamilie zu bleiben“. Demzufolge kommt der Gedanke an eine Adoption ins Ausland erst dann in Frage, wenn sicher ist, dass für ein Kind keine Chance auf ein Aufwachsen bei seinen leiblichen Eltern oder in einer Ersatzfamilie im Land seiner Geburt gegeben ist. Der gängigen Rechtsfertigung, einem auf welchem Wege auch immer vermittelten Adoptivkind aus den Armutregionen dieser Welt ging es bei seinen neuen Eltern doch allemal besser, ist damit schon im Ansatz der Boden entzogen.

In unmittelbarem Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip hält die Konvention fest, eine Adoption sei nur statthaft, wenn die zuständigen Behörden des Heimatstaates sich vergewissert haben, dass „die Personen, Institutionen und Behörden, deren Zustimmung zur Adoption notwendig ist, soweit erforderlich beraten und gebührend über die Wirkungen ihrer Zustimmung unterrichtet worden sind“, dass „diese Personen, Institutionen und Behörden ihre Zustimmung unbeeinflusst in der gesetzlich vorgeschriebenen Form erteilt haben“, dass „die Zustimmungen nicht durch irgendeine Zahlung oder

andere Gegenleistung herbeigeführt worden sind“ und dass sie „nicht widerrufen wurden.“ Art. 32 ergänzt diese Vorschrift dahingehend, dass niemand aus seiner Tätigkeit im Zusammenhang mit einer internationalen Adoption unstatthafte Vermögensvorteile oder sonstige Vorteile erlangen darf.

Die von der Konvention vorgegebenen Verfahrensabläufe sind hier nicht näher zu erläutern. Beachtung allerdings verdient Art. 29, der Kontakte zwischen den Adoptionsbewerbern und den leiblichen Eltern des Kindes oder sonstigen Sorgeberechtigten – also etwa den Leitern von Heimen – so lange verbietet, als nicht die zuständigen Behörden des Heimatstaates den Status des Kindes nach den oben zitierten Grundsätzen geprüft und sich seiner tatsächlichen, ohne äußeren Druck oder finanzielle Anreize erfolgten Freigabe vergewissert haben.

### *III. Ende des Adoptionskinderhandels?*

„Die Haager Konvention – Ende des Adoptionskinderhandels?“ lautete die Ausgangsfrage meiner Überlegungen. Nur ein adoptionspolitischer Traumtänzer könnte diese Frage einfach mit Ja beantworten. Um so wichtiger dürfte es in Zukunft sein, jene Probleme genauer in den Blick zu bekommen, deren Lösung für den Erfolg dieser zweifellos wegweisenden internationalen Übereinkunft unabdingbar ist. Ich beschränke mich auf sechs Bemerkungen:

1. Die Bedeutung der Haager Adoptionskonvention im Kampf gegen den Kinderhandel dürfte nicht zuletzt von der Zahl jener Staaten abhängen, die sich der Übereinkunft anschließen und sie nach Geist und Buchstaben in unmittelbar geltendes Recht übersetzen. Gegenwärtig aber teilt sich die Adoptionswelt in Vertrags- und Nichtvertragsstaaten. Es ist deshalb auf den jeweils angemessenen Ebenen, nicht zuletzt diplomatisch, alles zu versuchen, möglichst viele Staaten zur Ratifikation und Implementation der Übereinkunft zu bewegen. Mittelfristig dürfte es ebenso wichtig sein, der Frage nachzugehen, warum bestimmte Herkunftsstaaten nicht ratifizieren bzw. beitreten und warum anerkannte Vermittlungsstellen in den Aufnahmeländern immer

2007 **campana internacional** 2008

Los niños y niñas no son una mercancía...

# Alto al tráfico de niños y niñas

entreguémosles amor, confianza, seguridad... para su autocuidado.



**LOS NIÑOS SON**  
los seres humanos más vulnerables que existen en el mundo

1. Nunca se debe permitir que un niño o niña sea separado de su familia o comunidad por cualquier razón.
2. Si esto sucede, se le debe dar un apoyo emocional y psicológico, y se debe garantizar que el niño o niña sea tratado con dignidad.
3. Nunca se debe permitir que un niño o niña sea vendido o comprado por dinero.
4. Los niños y niñas que son vendidos o comprados por dinero deben ser tratados con dignidad y respeto.
5. Los niños y niñas que son vendidos o comprados por dinero deben ser tratados con dignidad y respeto.

**No olvidar:**  
Si se detecta un caso de tráfico de niños y niñas, se debe reportar inmediatamente a las autoridades competentes. El tráfico de niños y niñas es un delito grave y debe ser castigado con la ley.

Comunicación: concurso "Por un niño, por una niña, por un mundo mejor"



Terre des hommes




Kampagnenplakat: terre des hommes

noch (oder gar erst recht) dazu bereit sind, Kinder aus solchen Staaten zu vermitteln. Problematisch jedenfalls ist es, wenn auch Staaten, die die Konvention ratifiziert haben, sich dazu bereit finden, mit nicht beitriftswilligen Staaten bilaterale Abkommen zu schließen, wie dies jüngst Frankreich mit der Volksrepublik Vietnam getan hat. Offensichtlich geht es dabei primär nicht um das Wohl verlassener Kinder, sondern um die Sicherung von Claims, von „Körperkolonien“ (Gisela Wuttke), die man, einmal erworben, nur ungern verlieren möchte.

2. Die Haager Adoptionskonvention stellt ohne Zweifel das bisher am besten geeignete rechtliche und verfahrenstechnische Instrumentarium im Kampf gegen den weltweiten Kinderhandel zur Verfügung. Dennoch haben wir es mit einem Kompromisspapier zu tun, das dem jeweiligen nationalen Gesetzgeber bei der Umsetzung in Landesrecht einiges an Gestaltungs- bzw. Missgestaltungsmöglichkeiten einräumt. Ein warnendes Beispiel bietet der auf Druck der USA formulierte Art. 22, der unter bestimmten Umständen die Adoptionsvermittlung auch durch nicht gemeinwohlorientierte Agenturen und Einzelpersonen, z.B. gewinnorientiert arbeitende Anwaltskanzleien, zulässt. Nach Schätzungen von Fachleuten ist deren Zahl in den USA gegenwärtig auf mindestens 2500 zu beziffern. Ein solcher Adoptionsservice droht zum business as usual zu verkommen. Klar aber ist auch – und in Art. 22, Abs. 3 ausdrücklich festgehalten – dass jeder Vertragsstaat das Recht hat, die Zusammenarbeit mit solchen Vermittlern abzulehnen. Es wird wichtig sein zu beobachten, ob andere Aufnahmestaaten dem Beispiel der USA folgen. Doch selbst wenn es solche Agenturen in Zukunft nur in den USA geben sollte – werden die betroffenen Herkunftsländer trotz vielfältiger ökonomischer und politischer Abhängigkeiten die Kraft aufbringen, die Zusammenarbeit mit diesen zahlungs- bzw. spendenkraftigen „22er Agenturen“ abzulehnen? Skepsis ist angebracht!

3. Die Konvention ist nachdrücklich zu begrüßen, ihre Ratifikation allgemein zu fordern. Dabei kann allerdings gar nicht oft und deutlich genug darauf hingewiesen werden, dass die Last und die Kosten ihrer sachgemäßen Umsetzung vor allem den Herkunftsländern aufgebürdet sind. Um die Situation eines Kindes einer gründlichen Prüfung zu

unterziehen und adäquate Lösungen im Herkunftsland in ausreichender Zahl anbieten zu können, bedarf es geeigneter Strukturen, die in solchen Ländern meist fehlen. Sie müssen erst einmal aufgebaut werden. Dies wird wohlgerne von Staaten erwartet, die oft seit Jahrzehnten in tiefe politische und wirtschaftliche Krisen verstrickt sind und die die Bedürfnisse ihrer Bevölkerung im Bereich der sozialen, verwaltungstechnischen und gerichtlichen Dienste nur mit größter Mühe befriedigen können – wenn überhaupt. In vielen dieser Länder ist zudem die Korruption ein ernstes, nicht zu leugnendes Problem. Ist unter solchen Verhältnissen überhaupt damit zu rechnen, dass die Herkunftsländer in absehbarer Zeit fähig sein werden, funktionierende Vermittlungsprogramme anzubieten und eine den moralischen Maßstäben der Konvention entsprechende integre Vermittlungsarbeit zu betreiben?

Auch hier ist mindestens so lange Skepsis angebracht, als die Aufnahmestaaten stillschweigend davon auszugehen scheinen, mit der Ratifikation der Konvention schon genug zur Durchsetzung der Rechte von Verlassenheit bedrohter Kinder getan zu haben. Denn dem Geist der Haager Übereinkunft wird nur gerecht, wer zugleich daran arbeitet, die betroffenen Herkunftsstaaten zu einer wirklichen „Auslandsadoptionsvermeidungspolitik“ (P. Eisenblätter) zu befähigen. Anders gesagt: Ein Staat, der Auslandsadoption braucht, um in seinen Kinderheimen wenigstens einigermaßen kindgerechte Lebensverhältnisse finanzieren zu können, ein Staat, der (wie aus Rumänien bekannt) die Chancen ausländischer Bewerber auf ein Adoptivkind von der Höhe der Leistungen abhängig macht, die der Heimatstaat der Bewerber an „Entwicklungshilfe“ zahlt, steht ständig in der Versuchung, die Bestimmungen der Konvention faktisch zu unterlaufen. Es wäre darum hilfreich, sich gerade in den Aufnahmestaaten der Einsicht zu erinnern, dass auch in Sachen Adoption Legalität und Legitimität durchaus zu unterscheiden sind. Es ist nicht auszuschließen, dass sich die bisher dominierende Form der moralisch verwerflichen Baby- und Kleinkindbeschaffung zum Zweck der Adoption nachhaltig verändern wird: von den bekannten eindeutig illegal-kriminellen Praktiken des kommer-

ziellen Handels (Entführung, Urkundenfälschung usw.) hin zu einer zwar im gesetzlichen Rahmen erfolgenden, nichtsdestoweniger aber durch Unwissenheit, Armut, Desinteresse und staatliche Willkür erzwungenen Adoption.

4. Ich halte die Umsetzung der Konvention in Deutschland, wie sie sich vor allem im reformierten Adoptionsvermittlungsgesetz mit seiner strikten Fachlichkeitsforderung niedergeschlagen hat, für weitgehend gelungen. Dennoch: Die Schattenseiten sind nicht zu übersehen. Alle rein privaten (also nicht durch staatliche oder kirchliche Gelder alimentierten) Auslandsvermittlungsstellen stehen vor einem Dilemma. Unterschreiten sie eine bestimmte, ausschließlich von betriebswirtschaftlichen Erfordernissen diktierte Zahl jährlicher Adoptionsvermittlungen, gefährden sie die eigene Existenz oder zumindest die Arbeitsplätze einiger KollegInnen. Das Interesse solcher Organisationen an der Förderung von Reintegrationsbemühungen, Inlandsadoptionsprogrammen oder anderen Alternativen zur Auslandsadoption hält sich naturgemäß in Grenzen. Ein weiteres Problem kommt erschwerend hinzu: Da die Zahl der zur Verfügung stehenden Adoptivkinder nicht zuletzt durch das Wunschprofil der meisten Bewerber eng begrenzt ist, verschärft die Gründung jeder neuen Vermittlungsstelle die internationale Konkurrenz um das gesunde Baby und Kleinkind erheblich. Diese Konkurrenz ist durch die Konvention zwar reguliert, aber nicht beseitigt worden. So gab es 1980 in Deutschland drei anerkannte Vermittlungsstellen, bis 1998 wurden es fünf, heute sind es 13. Mehr als die Hälfte von ihnen hat ihre Zulassung noch nicht länger als zwei bis drei Jahre, einer wurde die Lizenz wegen dubioser Vermittlungspraktiken bereits wieder entzogen. Keine dieser neueren Fachstellen hat – soweit mir bekannt – vor der Zulassung einen auf das Land bzw. die Region ihrer Arbeit bezogenen Kompetenznachweis vorlegen müssen, auch dann nicht, wenn das betreffende Herkunftsland der Kinder kein Vertragsstaat der Konvention war. Die finanziell entsprechend ausgestattete Absicht, eine Adoptionsvermittlungsstelle auf Grundlage der geltenden Gesetze gründen zu wollen, genügt. Einer Diskussion, wie viele Adoptionsvermittlungsstellen im Interesse der

betroffenen Kinder in Deutschland überhaupt notwendig sind und anhand welcher Daten und Kriterien dies zu entscheiden ist, gehen alle Beteiligten bis heute sorgfältig aus dem Wege.

Vor diesem Hintergrund hat Rolf P. Bach, der wohl beste deutsche Kenner der internationalen Adoptionskinderhandelsszene, die Haager Konvention einmal als den „Übergang von der freien zur sozialen Marktwirtschaft“ bezeichnet. Man darf dies sicher als Fortschritt bezeichnen, hat sich freilich zugleich daran zu erinnern, dass auch diese Form der Marktorganisation vor Missbrauch nicht gefeit ist.

5. Ein gravierendes Defizit ist in diesem Zusammenhang nicht zu übersehen. Es fehlen (wohl nicht nur hierzulande) von unabhängiger Seite erstellte Bedarfsanalysen, die die Lage verlassener oder von Verlassenheit unmittelbar bedrohter Kinder in den jeweiligen Herkunftstaaten sorgfältig in den Blick nehmen und entsprechende politische Informationen, juristische Auskünfte und andere relevante sozialwissenschaftliche Daten für die Praxis bereitstellen. In welchen „Geberländern“ anerkannte Auslandsvermittlungsstellen arbeiten und in welcher Zahl sie dort vertreten sind, verdankt sich bis heute alleine dem Zufall. Kriterien, anhand derer die Zentralen Adoptionsstellen der Landesjugendämter nachvollziehbar begründen könnten, warum und wie vielen Vermittlungsorganisationen sie die Zulassung für ein bestimmtes Land erteilen, existieren nicht. Amtliche Sondierungen zur Konkurrenz in der internationalen Adoptionsszene und deren Auswirkungen finden nicht statt. Und selbst die Frage, ob es Regionen gibt, die aktuell auf das Know-how einer deutschen Adoptionsvermittlungsstelle dringend angewiesen wären, ist auf dem Stand des in den zuständigen deutschen Behörden vorhandenen Wissens nicht zu beantworten. Es ist eine Binsenweisheit: Rechtsnormen erfüllen ihre Funktion nur, wenn sich Menschen finden, die sie durchsetzen. In dieser Hinsicht stimmt die Arbeit so mancher der beteiligten deutschen Behörden im In- und Ausland für die Zukunft nicht eben hoffnungsvoll. Das gilt z. B. für viele polizeiliche Ermittlungen, deren mangelnde Intensität man wohl nur damit erklären kann, dass sich die zuständigen Beamten mental längst mit den Tätern solidarisiert haben (was soll

schon so schlimm daran sein, Kinder aus dem Elend wegzukaufen...). Diese Kritik richtet sich aber auch, um ein anderes Beispiel zu nennen, auf die oft lasche Handhabung einschlägiger Einreisebestimmungen. Es bleibt zu hoffen, dass gerade die für die Einreiseerlaubnis eines potentiellen Adoptivkinds (vor allem aus Nicht-Vertragsstaaten) zuständigen Auslandsvertretungen ihre Pflichten in Zukunft ernster nehmen und vor allem gezielt nachfragen, ob die vorgeschriebene Vorabzustimmung der Ausländerbehörde zur Einreise des Kindes tatsächlich vorliegt (ist dies nicht der Fall, müssen sie die Ausstellung der notwendigen Papiere verweigern). Die Nutznießer des grenzüberschreitenden Kinderhandels sollten sich nicht länger darauf verlassen können, dass, ist das Kind erst einmal an seinem Bestimmungsort angekommen, seiner Adoption nichts mehr im Wege steht. § 1741, Abs. 1 BGB sollte endlich auch von den Vormundschaftsgerichten und den mit ihnen zusammenarbeitenden Jugendbehörden ernster genommen werden, als dies zur Zeit der Fall ist.



# Kinder schützen – auch bei uns

Deutsches Aktionsprogramm  
gegen Kinderhandel und sexuelle Ausbeutung

*Dr. Christine Bergmann, MdB*

Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

**M**eine sehr geehrten Damen und Herren,  
vor gut einem Monat hat sich die Staatengemeinschaft auf dem Weltkindergipfel in New York zusammengefunden. Wir haben dort ein gemeinsames Abschlussdokument erarbeitet – was schwierig genug war, wie einige in diesem Raum wissen. Es war nicht ganz einfach, sich auf gemeinsame Standpunkte zu verständigen. Doch es sind Handlungsstrategien für das nächste Jahrzehnt festgehalten worden. Das Dokument enthält konkrete Zielvorgaben zur Verbesserung der Lebens- und Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen weltweit.

Die wichtigsten im Abschlussdokument von New York formulierten Ziele sind: der Schutz der Kinder vor Gewalt, Bekämpfung von Armut und Diskriminierung, Gesundheitsschutz, Zugang zu Bildung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen.

Die mit dem Kinderhandel verbundenen Verbrechen haben persönlichkeitsverändernde Folgen und rauben den Kindern ihre Würde, ihre Kindheit. Das wissen Sie, die Sie ja in diesen Bereichen arbeiten, sicher noch sehr viel besser. In vielen Fällen zerstören sie die Zukunft der Kinder auf Dauer.

Es lässt sich schwer feststellen, wie viele Kinder tatsächlich weltweit von den unterschiedlichen Formen des Kinderhandels betroffen sind. Schätzungen gehen davon aus, dass jedes Jahr hunderttausende als Ware verkauft und ausgebeutet werden. Fakt ist aber: Jedes gehandelte Kind ist ein gehandeltes Kind zu viel! Deswegen arbeiten wir gemeinsam daran mit, die rechtlichen Rahmenbedingungen zum Schutz

der Kinder vor Menschenhandel und anderen Formen der Ausbeutung zu verbessern.

Wer Kinder ausbeutet und damit ihre Lebenschancen zerstört, muss überall auf der Welt verfolgt und bestraft werden. Deshalb haben wir insbesondere die Ratifikation des UN-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität mit den Zusatzprotokollen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, und gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg in die Wege geleitet. Wir wollen damit den Kinderhandel wirksam bekämpfen. Die Vertragsstaaten verpflichten sich in dem Übereinkommen auch, die Opfer zu schützen und zu unterstützen.

Ein weiterer wichtiger Schritt war die Ratifizierung des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation, die berühmte Nr. 182 über das Verbot und über unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit.

Auch das am 1. Januar 2002 in Kraft getretene Begleitgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen ist ein wesentlicher Beitrag zur Bekämpfung des internationalen Kinderhandels. Ich weiß, dass mit diesem Begleitgesetz die seit langem von Kinderschutzorganisationen geforderte Umsetzung endlich eingelöst werden kann.

Der Schutz der Kinder verpflichtet uns zugleich zu einer engen länderübergreifenden Zusammenarbeit. Wir werden den Kinderhandel nur dann erfolgreich bekämpfen können, wenn es gelingt, die Täterstrukturen sowohl im Ziel- als auch im Herkunftsland aufzudecken. Ich denke, dass es da Fortschritte gibt. Besonders die Kooperation mit den mittel- und osteuropäischen Staaten hat sich inzwischen verbessert, auch wenn es da noch eine ganze Menge Schwierigkeiten gibt.

Jüngst, im März 2002, hat die Bundesregierung zusammen mit der Tschechischen Republik und Polen eine trilaterale Arbeitsgruppe im Bereich der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität ins Leben gerufen. Der Schwerpunkt hierbei ist die Bekämpfung der Schleuserkriminalität sowie des Frauen- und Mädchenhandels.

*Christine Bergmann*

Ich möchte mich an dieser Stelle ausdrücklich für die engagierte Arbeit der Organisation KARO bedanken. Gerade die Aktionen, die dort gelaufen sind, haben sehr zur Sensibilisierung einer ganzen Menge Menschen im Grenzgebiet beigetragen. Die Menschen beginnen zu begreifen, was eigentlich in ihrem unmittelbaren Umfeld passiert, dass sie nicht hilflos sind, dass sie durchaus dazu beitragen können, den Blick darauf zu lenken, dass Kindern geholfen werden kann und dass Behörden einschreiten. Diese Arbeit ist enorm wichtig und erzeugt natürlich auch einen gewissen politischen Druck. Wir müssen die internationale Zusammenarbeit aller gesellschaftlichen Gruppen in Zukunft verstärkt fortsetzen, weil es nur mit einem koordinierten Vorgehen auf internationaler Ebene gelingen kann, Kinderhandel wirksam zu bekämpfen.

In einer Vielzahl von Fällen werden Kinder und Jugendliche, die von Menschenhändlern mit Gewalt, durch Täuschung oder mit falschen Versprechungen von ihren Familien getrennt werden, in dem jeweiligen Zielland kommerziell sexuell ausgebeutet. Kinderhandel

zum Zweck der sexuellen Ausbeutung stellt für skrupellose Kriminelle neben dem Drogen- und dem Waffenhandel eines der lukrativsten Geschäfte dar. Das ist aus meiner Sicht eine Bankrotterklärung der Gesellschaft. Alle Formen sexueller Gewalt gegen Kinder und Jugendliche und kommerzieller sexueller Ausbeutung sind verabscheuungswürdige Straftaten und verletzen auf empfindlichste Weise die Menschenwürde. Wir wissen schließlich, welche Folgen sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen für Körper und Seele hat.

Wir haben die Aufgabe, allen Kindern und Jugendlichen, die in Deutschland leben, einen Raum zu schaffen, in dem sie frei von emotionalen und körperlichen Misshandlungen aufwachsen und sich entwickeln können. Wir müssen dabei offene Augen und offene Ohren für die oft verborgenen Nöte unserer Kinder und Jugendlichen haben. Unser Ziel muss es sein, Kinder stark zu machen, denn wir wissen, selbstbewusste, starke Kinder werden seltener Opfer von Übergriffen durch Erwachsene.

Deswegen möchte ich in diesem Zusammenhang auch noch einmal das Recht der Kinder auf gewaltfreie Erziehung ansprechen. Ich denke, das entsprechende Gesetz ist ein wichtiger Schritt, Kindern die Möglichkeit zu schaffen, frei von Gewalt aufzuwachsen. Wir müssen Eltern und die Gesellschaft an ihre Pflicht erinnern, die Bedingungen zu schaffen, damit Konflikte ohne Gewalt gelöst werden können. Und dazu gehören eben nicht nur körperliche Bestrafung, sondern seelische Verletzung und andere entwürdigende Behandlung in gleicher Weise.

Deshalb möchte ich mich bei allen bedanken, die unsere Kampagne unter der Überschrift „Mehr Respekt vor Kindern“ begleitet haben. Ich kann Ihnen sagen, dass dieser Einsatz nicht vergeblich war. Wir haben in der Begleituntersuchung positive Ergebnisse. Und wir werden das auch weiterführen. Das ist eine Zusage für die Zukunft, denn es ist nötig, hier mit langem Atem dranzubleiben.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, seit dem ersten Weltkongress gegen die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern in Stockholm 1996 gibt es eine breit angelegte Zusammenarbeit auf

nationaler und internationaler Ebene in diesem Bereich. Ein Ergebnis war die Entwicklung eines nationalen Arbeitsprogramms mit Maßnahmen zur Aufklärung und Prävention, zum rechtlichen Bereich, zur internationalen Strafverfolgung und zum Opferschutz, bei dem wir auch eng mit den Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeiten.

Ich denke da zum Beispiel an das Thema Kindersextourismus. Die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern in ärmeren Ländern durch westliche Touristen ist längst kein Tabuthema mehr. Wir wissen, dass die Täter und Täterinnen aus allen sozialen Schichten und Altersgruppen kommen und dass eben immer wieder minderjährige Prostituierte auch von deutschen Tätern im Ausland sexuell ausgebeutet werden. Wir wissen, dass sich unter den Tätern gewohnheitsmäßige Pädophile befinden, die sich im Ausland vor der Strafverfolgung sicherer fühlen, obwohl seit 1993 der sexuelle Missbrauch von Kindern durch Deutsche im Ausland auch in Deutschland strafrechtlich verfolgt werden kann. Dies immer wieder ins Bewusstsein zu rufen, ist wichtig.

Es hat gute gemeinsame Projekte gegeben. Ich erinnere zum Beispiel an den In-Flight-Spot, in dem man Menschen sagt: Wenn Ihr was merkt, seid Ihr nicht hilflos. Ihr könnt hier helfen. Es erfolgt die Bestrafung, wenn die Tat nachweisbar ist. Aber dazu braucht es eben Menschen, die hingucken und sich mitverantwortlich fühlen.

Ich möchte hier die Arbeit von Organisationen wie ECPAT und terre des hommes noch einmal ausdrücklich würdigen. Wir machen ja auch das eine oder andere gemeinsam, weil es unser Anliegen ist, breite Bevölkerungsgruppen für das Thema zu sensibilisieren und zu sagen: Wir brauchen Euch, wenn wir Kinder wirksam schützen wollen.

Wir sind auch im europäischen Kontext tätig. Wir erarbeiten einen Verhaltenskodex inklusive Kontrollsystem und Trainingsmaßnahmen für touristische Fachkräfte. Jetzt geht es darum, diesen Verhaltenskodex durch Beteiligung weiterer Projektpartner breit umzusetzen, weil wir eben viele in diesem Bereich brauchen, die mithelfen.

Ich denke, dass auch das Internet-Angebot [childhood.com](http://childhood.com), dessen deutsche Fassung wir durch das Kinderhilfswerk terre des hommes

unterstützen, wichtig ist, um Reisende mit konkreten Informationen zu versorgen. Was kann ich tun? Was mache ich, wenn ich in ein Land komme und mir fällt etwas auf? Wohin kann ich mich wenden? Wie kann ich Kinder schützen oder ihnen helfen?

Ich denke, dass wir durch die Förderung derartiger Projekte Fortschritte im Bereich des Sex-Tourismus und des Kindesmissbrauchs erzielt haben. Diese Arbeit muss natürlich konsequent fortgesetzt und ausgebaut werden. Das wissen wir.

Meine Damen und Herren, Prävention ist ein ganz wichtiger Punkt, wenn es darum geht, sexuelle Ausbeutung von Kindern zu bekämpfen.

Besonders wichtig ist hier die Arbeit mit jugendlichen Tätern. Wir wissen, dass in Deutschland etwa ein Drittel aller Taten gegen die sexuelle Selbstbestimmung von jugendlichen Tätern verübt wird. Ich gestehe, dass mir bis vor kurzem auch nicht bewusst war, an welcher Stelle wir bereits mit der Arbeit beginnen müssen. Für diese jugendlichen Täter ist Sexualität ein Weg zu verletzen, zu erniedrigen, zu bestrafen, um sich selbst mächtig zu fühlen. Und gerade auf diese Tätergruppe müssen wir mit spezifischen Präventionsmaßnahmen unser Augenmerk richten. Wir müssen frühzeitig gegensteuern, auch mit geschlechtsspezifischer Täterprävention, damit daraus keine langfristigen Täterkarrieren werden.

Natürlich ist es auch Aufgabe des Staates, bei Verbrechen gegen die sexuelle Selbstbestimmung von Kindern für entsprechende Sanktionen zu sorgen. Wir haben da im strafrechtlichen Bereich, denke ich, einiges getan.

Ich will nur auf zwei Punkte eingehen, die noch relativ neu sind. Am 7. Juni hat der Deutsche Bundestag ein Gesetz zur Einführung der so genannten vorbehaltlichen Sicherungsverwahrung beschlossen, das den Schutz der Bevölkerung vor besonders gefährlichen Tätern, also vor Gewalt- und Sexualverbrechern, vor allem vor solchen, die sich an Kindern vergehen, gewährleistet. Weitere juristische Schritte sind in Vorbereitung. Darüber hinaus hat der Deutsche Bundestag am 14. Juni ein Gesetz verabschiedet, das die Anordnung einer Telekommunikationsüberwachung nach § 100 a Strafprozessordnung auch in be-



terre des hommes

stimmten Fällen des schweren sexuellen Missbrauchs von Kindern und der gewerbs- und bandenmäßigen Verbreitung von Kinderpornographie ermöglicht.

Im Rahmen des zweiten Weltkongresses gegen die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern im Dezember 2001 in Yokohama wurde deutlich, dass in den letzten Jahren eine größere Sensibilisierung für die Problematik der sexuellen Ausbeutung von Kindern erreicht und zahlreiche Maßnahmen ergriffen wurden. Dabei gab es gerade auf der deutschen Seite eine enge und sehr fruchtbare Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den Nichtregierungsorganisationen. Hierfür möchte ich mich herzlich bedanken.

Mit dem Abschlussdokument „Globale Verpflichtung von Yokohama 2001“ bekräftigt die Staatengemeinschaft die Ziele und Verpflichtungen des ersten Weltkongresses von Stockholm und legt die wichtigsten Schritte zur Bekämpfung des weltweiten Problems der sexuellen Ausbeutung von Kindern für die Zukunft fest: Ausdehnung der Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung auf alle Formen der sexuellen Gewalt und des sexuellen Missbrauchs; Schutz der Kinder bis zum Alter von 18 Jahren; Schaffung einer extraterritorialen Verantwortlichkeit der Täter und Anerkennung des Zusammenhangs zwischen organisiertem Verbrechen und zahlreichen Formen der sexuellen Ausbeutung; enge Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und natürlich auch das breite Feld der Priorität für Armutsbekämpfung und Verbesserung der Gesundheit und der Erziehung der Kinder.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, wir haben immerhin begonnen, eine Vielzahl von Forderungen zu erfüllen. Dennoch sind weiterhin verstärkt gemeinsame nationale und internationale Maßnahmen im Bereich der Prävention, des Opferschutzes und der Strafverfolgung erforderlich, um den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und sexueller Ausbeutung effektiver zu gestalten.

Wir setzen die Entwicklung von Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und sexueller Ausbeutung kontinuierlich fort. Wir erarbeiten einen Aktionsplan zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und sexueller

Ausbeutung, der das bisherige Arbeitsprogramm, das Ihnen ja bekannt ist, fortführt, aber auch ergänzen wird. Dieser Aktionsplan wird nationale und internationale Maßnahmen bei Prävention und Intervention, im strafrechtlichen Schutz, in der Qualitätssicherung sowie der institutionellen und länderübergreifenden Zusammenarbeit und Vernetzung enthalten.

Wir haben mit einem solchen nationalen Aktionsplan, der alle Beteiligten einbindet, bei der Bekämpfung von häuslicher Gewalt sehr gute Erfahrungen gemacht. Ich denke, dass wir auch beim Schutz von Kindern vor sexueller Gewalt dadurch noch einen entscheidenden Schritt weiterkommen werden. Es ist mir überaus wichtig, dass wir sehr bald Gespräche mit den Nichtregierungsorganisationen beginnen. Dieser Aktionsplan wird breit diskutiert werden, damit er dann von allen Seiten akzeptiert wird und natürlich auch die unterschiedlichen Ebenen mit einbezieht.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich habe bereits darauf hingewiesen: Sexuelle Ausbeutung und sexueller Missbrauch von Kindern und Jugendlichen, gerade im Zusammenhang mit Straftaten wie Kinderhandel und der Verbreitung von Kinderpornographie, macht nicht vor den nationalen Grenzen halt. Deswegen unterstützen wir im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit und der fachlichen Vernetzung die Bildung von Informations- und Aktionsnetzwerken. Seit Januar 2002 ist beispielsweise das IT-gestützte internationale Netzwerk The Child Center, an dem sich auch Deutschland aktiv beteiligt, formal durch die Einrichtung einer eigenständigen Arbeitsgruppe in die Aktivitäten des Ostseerates eingebunden. Das Netzwerk bietet den Ostsee-Anrainern die Möglichkeit zum internationalen Fach- und Informationsaustausch.

Um aber Kinderhandel und kommerzieller sexueller Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen wirksam entgegenzutreten, müssen wir auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Strafverfolgung im internationalen Kontext noch besser angleichen. Wir wissen, dass wir da ein schwieriges Problem auf dem Tisch haben. Deswegen sind wir als Bundesregierung hart dran, in den Gremien des Europarates



terre des hommes

intensiv an der Harmonisierung der Strafvorschriften im Bereich der Verbreitung von Kinderpornographie sowie an der Verbesserung der Koordination in der internationalen Strafverfolgung zu arbeiten.

So werden derzeit in den Gremien des Rates der Europäischen Union zwei Rahmenbeschlüsse zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Verbreitung von Kinderpornographie erarbeitet. Mit den Rahmenbeschlüssen wird eine Annäherung des Strafrechts der Mitgliedstaaten der Europäischen Union angestrebt. Die formelle Verabschiedung dieser beiden Rahmenbeschlüsse ist für das zweite Halbjahr 2002 vorgesehen. Das dauert nun also nicht mehr ewig. Wir haben da bald etwas auf dem Tisch.

Ich denke, dass auch die heutige Konferenz dazu dient, über Strategien und über Handlungskonzepte gegen Kinderhandel und kommerzielle sexuelle Ausbeutung zu beraten und dazu beizutragen, die Lebenssituation von Kindern weltweit zu verbessern. Denn es ist unsere gemeinsamen Verantwortung, die gesetzten Ziele und die Umsetzung der geplanten Maßnahmen weltweit voranzutreiben. Es lohnt sich! Lassen Sie uns weiter daran arbeiten, eine Welt zu schaffen, in der Kinder bessere Lebens- und Entwicklungsmöglichkeiten haben, in der – das ist immer meine Vision – alle Menschen der Lobby für Kinder angehören. Das wäre es, was wir uns wahrscheinlich gemeinsam alle miteinander wünschen.

## Podiumsdiskussion

Schluss mit dem Verkauf von Kindern

Eine internationale Initiative gegen ein weltweites Verbrechen

PodiumsteilnehmerInnen:

**Dr. Christine Bergmann, MdB**

Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

**Margie de Monchy**

UNICEF, Regionalbüro Bangkok

**Dr. Boris Scharlowski**

terre des hommes

Er koordiniert die internationale Kampagne gegen den  
Kinderhandel, gestartet im Oktober 2001.

**Cathrin Schauer**

Diplom-Sozialpädagogin und Mitarbeiterin bei KARO, einem  
grenzüberschreitenden Sozialprojekt zur HIV-AIDS-Prävention  
im Grenzgebiet zwischen Deutschland und der tschechischen  
Republik. KARO arbeitet überwiegend mit Prostituierten auf  
tschechischer Seite, deren Freier zum größten Teil aus Deutsch-  
land kommen. Dabei werden die Mitarbeiterinnen von KARO  
immer wieder mit Verbrechen wie Frauenhandel, Kinder-  
prostitution oder Kinderhandel konfrontiert.

Moderation:

**Dr. Achim Schmitz-Forte**

Journalist

Die Bundesregierung erarbeitet einen *Aktionsplan zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und sexueller Ausbeutung.*

Noch ist nicht absehbar, wann dieser Aktionsplan verabschiedet werden wird. Ministerin Bergmann wollte sich auch auf Nachfrage nicht auf einen Zeitpunkt festlegen: „Ein paar Monate brauchen wir schon noch. Bis zum 22. September wird er nicht mehr fertig. Aber nachher haben wir ja auch noch Zeit zum Arbeiten.“ Das Ministerium habe zunächst einen Arbeitsentwurf vorgelegt. Dieser Entwurf müsse nun abgestimmt werden, mit anderen Ressorts ebenso wie mit sachkundigen Nichtregierungsorganisationen.

*Damit waren Cathrin Schauer und Boris Scharlowski als deutsche Vertreter solcher NGOs angesprochen: Was erwarten Sie, was erwarten KARO und terre des hommes von diesem Aktionsplan?*

“Alle Anwesenden wissen, dass die Bundesregierung 1990 die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen unterschrieben und dass der Bundestag diese Konvention 1992 ratifiziert hat. Allerdings beharrt Deutschland auf einem Vorbehalt, den wir aufgehoben sehen möchten“, benannte Boris Scharlowski von terre des hommes die für ihn wichtigste Forderung. „Ich denke, dieser Vorbehalt ist für alle Organisationen aus dem Bereich der Kinderrechte ein Skandal.“

Es geht um eine Einschränkung, die die damalige Bundesregierung unter Kanzler Helmut Kohl am 10. Juli 1992 gegenüber Artikel 22 der Kinderrechtskonvention formuliert hat. Die Regierung Kohl hat damals erklärt: „Nichts in dem Übereinkommen kann dahin ausgelegt werden, dass die widerrechtliche Einreise eines Ausländers in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland oder dessen widerrechtlicher Aufenthalt dort erlaubt ist; auch kann keine Bestimmung dahin ausgelegt werden, dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Auslän-

*Boris Scharlowski*

dern und die Bedingungen ihres Aufenthaltes zu erlassen oder Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen.“ Dieser Vorbehalt, von der SPD in der Opposition scharf kritisiert, wurde auch in der ersten Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung unter Gerhard Schröder nicht zurückgenommen.

Boris Scharlowski umriss die Folgen dieses Vorbehalts: „Es geht dabei um die Frage der Gleichstellung von minderjährigen unbegleiteten Flüchtlingen und deutschen Kindern.“ Es gebe hier eine erhebliche Einschränkung für unbegleitete Minderjährige, die nach Deutschland kommen. „Sie unterliegen nicht der Schulpflicht. Sie genießen nicht die gleichen Rechte im Bereich der Gesundheitsversorgung und ebenso wenig, sofern sie in dem Alter sind, beim Recht auf Arbeit oder auf Ausbildung. Dort haben sie keine Chancen.“ Doch das Problem reiche noch viel weiter. „Die Kinder kommen häufig illegal hierher. Viele werden über kriminelle Netzwerke gehandelt und nach Deutschland ge-

bracht. Sollten sie aufgegriffen werden, ist die Frage, ob sie gegen die Menschenhändler aussagen. Wenn sie aber aussagen, vielleicht auch über Zeugenschutzprogramme gesichert, haben sie ein Problem. Denn die Menschenhändler stehen in Kontakt zu ihren Komplizen im Herkunftsland. Die Kinder aber werden normalerweise nach Abschluss des Verfahrens ausgewiesen, zumindest wenn älter als 16 Jahre sind. Das aber heißt: Die Gefahr für Leib und Leben für diese Kinder ist enorm.“

Das Problem sei offensichtlich: In Deutschland stehe das Ausländerrecht über dem Kindeswohl, ein Menschenrecht sei dem Ausländerrecht nachgeordnet. „Wenn man mit Kollegen aus dem europäischen Ausland spricht, hört man immer großes Erstaunen, wenn man über den Vorbehalt spricht und über die Konsequenzen, die er für die Kinder hat.“ Bis zum Abschluß des 16. Lebensjahres seien die Kinder geschützt. Danach aber würden sie durch die Rechtslage in Deutschland häufig unfreiwillig in Asylverfahren gedrängt. „Sie werden dann in Asylaufnahmeeinrichtungen gesteckt und leben dort nur mit Erwachsenen. Sie haben keinen psychologischen Beistand. Sie haben keine kindgerechte Betreuung. Das ist etwas, was eigentlich mit völkerrechtlichen Gepflogenheiten nicht zu vereinbaren ist.“ Die Kinderrechtskonvention sage unmißverständlich: Ein Kind sei jeder Mensch, der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Das Ausländerrecht aber hintertreibe diese klare Übereinkunft.

Daher fordere terre des hommes, den von der Bundesregierung formulierten Vorbehalt zurückzunehmen: „Wir brauchen dringend eine langfristige Perspektive für Kinder, die auf kriminellen Wegen hierher gehandelt worden sind. Und diese langfristige Perspektive ist durch den Vorbehalt gegen den Artikel 22 der Kinderrechtskonvention massiv gefährdet.“

Bundesfamilienministerin Christine Bergmann zögerte nicht, Boris Scharlowski Recht zu geben: „Ich will die Vorbehalte weghaben.“ Doch warnte sie vor Übertreibung: „Es ist natürlich auch nicht so, dass die

*Cathrin Schauer*

Flüchtlingskinder nun alle nicht zur Schule gehen.“ Dies sei von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich geregelt. Vor allem aber scheitere die Rücknahme des Vorbehalts keineswegs an ihr: „Dass ich mir permanent die Prügel abhole wegen dieser Vorbehalte, das habe ich mittlerweile ziemlich dicke.“ Auch Otto Schily, der Bundesinnenminister, der sich konsequent und nachdrücklich gegen die Rücknahme gewehrt hat, werde inzwischen zu Unrecht als Buhmann gehandelt: „Den hatten wir so weit.“ Nun seien es die Innen- und Justizminister der Bundesländer, die die Rücknahme blockierten. „Wir kämpfen da weiter. Ich denke, mit dem nationalen Aktionsplan haben wir das Thema noch mal breit in der Gesellschaft. Und diese Chance, die müssen wir dann auch nutzen.“

Boris Scharlowski nutzte die Gelegenheit, weitere Forderungen an Ministerin Bergmann zu richten. Die in Deutschland existierenden Zeugenschutzprogramme seien nicht auf die Bedürfnisse von Kindern

und Jugendlichen zugeschnitten, dies müsse so bald als möglich nachgeholt werden. Behörden nähmen Kinder, die von Erwachsenen als Prostituierte ausgebeutet oder als Taschendiebe und Einbrecher losgeschickt werden, häufig als Täter wahr und nicht als Opfer; hier bedürfe es dringend der intensiven Aufklärungsarbeit bei Ämtern, Gerichten, Polizei und Ausländerbehörden. Und schließlich: Das statistische Material, das bislang zur Verfügung steht, sei völlig unzureichend. Kinderhandel werde als Straftatbestand statistisch nicht ausreichend erfasst, es fehlten also grundlegende Daten, die Kinderschutzorganisationen brauchen, um arbeiten zu können.

Cathrin Schauer, Mitarbeiterin des Projekts KARO in Plauen, fügte eine weitere Forderung hinzu: Kinderhandel müsse als Delikt der organisierten Kriminalität behandelt werden. „Das wäre ganz wichtig, weil die Ermittlungen in diesem Bereich dann ganz anders laufen würden. Polizeibeamte und Staatsanwaltschaften beklagen im Gespräch mit uns immer wieder, dass ihnen die Hände gebunden sind, weil Kinderhandel nicht unter die organisierte Kriminalität fällt.“ Auch müsse die grenzüberschreitende Ermittlungsarbeit dringen verbessert werden. Die Mängel in der Zusammenarbeit, die hier bestehen, bekämen die Streetworker von KARO im deutsch-tschechischen Grenzgebiet bitter zu spüren.

Was aber ist das für eine Arbeit, der sich KARO dort widmet? „Sie besteht in erster Linie aus Streetwork, in zweiter Linie natürlich auch aus Hilfen, Beratung und Betreuung.“ KARO arbeitet mit Prostituierten an der deutsch-tschechischen Grenze – also auch mit Kindern, denn viele der Prostituierten sind minderjährig. „Wir haben zum einen den Kinderhandel innerhalb von Familien oder zum Beispiel auch Kinderhandel nach Deutschland einfach übers Wochenende oder für einen Tag oder für wenige Stunden. Das geht eher von Privatpersonen aus. Wir haben aber auch das organisierte Verbrechen, bei dem Kinder gezielt zum Beispiel aus den GUS-Staaten gehandelt oder von organisierten Banden aus der Slowakei ins deutsch-tschechische Grenzge-

biet gebracht werden. Da steckt viel Geld drin. Die Kinder haben uns manchmal Beträge genannt. Das sind ganz erschreckende Summen. Es ist wirklich eine Form der modernen Sklaverei.“

Wer sind jene Täter, die die Nachfrage schaffen? „Es sind nicht immer nur reine Pädophile. Da ist sehr viel so genannter Sensations-tourismus und einfach Ausprobieren-Wollen, irgendwie sich einen Kick suchen wollen. Und es ist auch sehr viel im Bereich des Sadismus zu finden.“ Doch auch KARO hat hier keinen systematischen Überblick. „Es müsste viel mehr im Bereich der Täter gearbeitet werden, zum Beispiel durch die Erstellung von Täterprofilen. Was sind das für Typen, die diesen Sex-Tourismus nutzen? Was sind das für Typen, die speziell zu Kindern fahren?“

Unter den Sex-Touristen fänden sich Männer aller gesellschaftlicher Schichten, aller Einkommensklassen und Altersgruppen, berichtete Cathrin Schauer. „Was meiner Meinung nach eine sehr große Rolle spielt, ist dieser vermeintlich rechtsfreie Raum. Die wenigsten Sex-Touristen wissen, dass es seit 1993 dieses Gesetz gibt, mit dem sexueller Missbrauch auch verfolgt werden kann, wenn er im Ausland geschieht. Die fahren ganz gezielt in diese Grenzregionen, um ihre Perversionen auszuleben. Das erzählen sie zum einen den Kindern, und das spiegelt sich auch auf gewissen Seiten im Internet wider, auf denen die sich dann gegenseitig darüber austauschen. Das ist ein ganz großes Problem: Dieser Paragraph wird immer noch nicht so angewandt, wie es eigentlich erforderlich wäre. Es gibt noch keine richtigen Exempel für die Öffentlichkeit, die die Täter vielleicht auch mal abgeschrecken.“

Es sei schwer, die Täter zu überführen, betont Cathrin Schauer. Die mißbrauchten Kinder selbst müssten aussagen, um die Taten nachzuweisen. „Wir wissen, wie schwierig das für die Kinder ist. Nach Deutschland können sie nicht kommen. Zur tschechischen Polizei haben sie kein Vertrauen, weil sie wissen, wie tief die teilweise involviert ist. Außerdem hat jedes Kind seine Schamgrenze. Und schließlich wis-

sen wir alle, die wir mit solchen Kindern arbeiten, dass sie die Einnahmen brauchen und damit zum Teil Familien ernähren müssen. Die werden gegen den Deutschen, der regelmäßig kommt und sie misshandelt, nicht aussagen.“

KARO habe in den letzten Jahren rund 200 Anzeigen erstattet, mit Autokennzeichen und Fallbeschreibungen. Dennoch seien die Taten kaum zu beweisen. „Wir hatten jetzt einen ganz aktuellen Fall, vor einigen Wochen, da wurde ein Mädchen von deutschen Sex-Touristen als Minderjährige mit aufs Zimmer genommen. In Wirklichkeit war es eine erwachsene Prostituierte, die sehr jung aussieht. Sie sollte vor laufender Kamera fürs Internet umgebracht werden. Das war das erste Mal, dass die Vernetzung mit dem Landeskriminalamt Berlin gut funktioniert hat. Der Sex-Tourist stammte aus Berlin und das Landeskriminalamt hat sofort reagiert. Im Moment läuft ein Ermittlungsverfahren. Es war das erste Mal, daß die Ermittler gesagt haben, sie benötigen die Aussage der Betroffenen vorerst nicht, es reiche zunächst unsere Aussage als Zeugen.“

Aus dem Publikum schaltete sich Wolfgang Weizel ein, Leiter der Bundeszentralstelle für Ausländer beim Generalbundesanwalt in Bonn. Er kritisierte, der Gesetzgeber sei auf halbem Wege stehen geblieben. Zwar habe er die Möglichkeit geschaffen, im Ausland begangenen Kindesmissbrauch in Deutschland zu verfolgen. Dann aber habe er es versäumt, dafür zu sorgen, dass die Täter auch überführt werden können. „In diesem Bereich ist kein Gesetz so gefährlich wie eines, das nicht umgesetzt werden kann. Denn es verschafft den Tätern das sichere Gefühl, die Taten würden ja doch nie verfolgt; das ermuntert die Leute natürlich und macht sie in ihren Verhaltensweisen sicher.“ Die Bundesregierung müsse dringend Verhandlungen mit den Strafverfolgungsbehörden einschlägiger Länder aufnehmen und erreichen, dass deutsche Strafermittler dort arbeiten können. Denn entsprechende Beweise müssten so gesichert werden, dass sie später in Deutschland gerichtsverwertbar sind.



Achim Schmitz-Forte

Dies traf bei Margie de Monchy, Vertreterin von UNICEF in Bangkok, auf Skepsis. Die Forderung sei richtig, in der Praxis aber schwer zu verwirklichen, zumal in einem Land wie Thailand.

Die Frage, wie man als Streetworker den Mut behält angesichts der immergleichen Probleme, hat Cathrin Schauer schon oft gehört. Sind Sie nicht eine Art Reparaturbetrieb im kriminellen Milieu? Sie antwortet mit großer Gelassenheit: „Ich denke, wir haben in den fast acht Jahren, seit es KARO gibt, schon ganz deutliche Veränderungen schaffen können. Und ich denke auch, wenn man so eine Arbeit macht, ist einem vorher klar, dass Erfolge ganz anders als gewöhnlich gemessen werden müssen. Es ist total wichtig, wenn man zum Beispiel eine Frau aus dem Milieu holen kann oder wenn man einem Kind geholfen hat. Dabei darf man sich natürlich nicht einbilden, man kann jede Woche 20 Kinder irgendwo unterbringen. Das ist unmöglich.“

Immerhin treffe die Arbeit von KARO international auf großes Interesse. KARO werde sehr oft zu Konferenzen, besonders in Osteuropa, eingeladen. „Wir haben dieses Thema in die Öffentlichkeit gebracht. Aber wir sind im Projekt nur sechs Leute - das reicht einfach nicht.“ Auch brauche KARO mehr politische Unterstützung durch die deutsche Regierung. „Wir kritisieren, dass die Bundesregierung sehr stark an Kräften in der Tschechischen Republik festhält, die auch seitens der tschechischen Organisationen stark kritisiert werden.“ Familienministerin Christine Bergmann antwortete, sie kenne das Problem, allerdings müsse eine Regierung nun mal mit Regierungsvertretern der anderen Seite verhandeln. „Da muss ich um Verständnis bitten - wir können uns die Partner vor Ort nicht aussuchen.“

Margie de Monchy griff die Frage auf: Was kann Druck von außen bewirken? Der Ton mache häufig die Musik. In Asien, wo sie lebt, agierten Vertreter westlicher Staaten oft zu aggressiv. Ihre Gesprächspartner seien dieses Benehmen nicht gewohnt, sie fürchteten, ihr Gesicht zu verlieren, und schon seien die Türen verschlossen. Andererseits könne man viel erreichen, wenn man es mit angemessenen Mitteln versuche. Auch könnten westliche Staaten ein Beispiel geben für das Verhalten, das sie sich von ihren Partnern in asiatischen Ländern wünschen – dies sei ein guter Weg, den Hebel anzusetzen.

Die Diskussion fand zurück zu einer sehr grundlegenden Frage: Was ist das eigentlich für ein Tatbestand – Kinderhandel? Er zählt nicht zu den Tatbeständen der organisierten Kriminalität. Statistisch wird er unzureichend erfaßt. Wie also grenzt man ihn ab?

Bislang gebe es keine international gültige, gemeinsame Definition, räumte Boris Scharlowski ein. Aber es gebe das sogenannte Palermo-Protokoll. „Dort ist der Menschenhandel aufgeführt, nicht der Kinderhandel im Speziellen, aber diese Definition scheint uns aus Sicht der internationalen Kampagne gegen Kinderhandel sehr umfangreich zu sein, weil sie die verschiedenen Aspekte berührt.“ Ein wichtiger Punkt sei beispielsweise, dass nicht der Wille des Opfers entscheide. „Wenn

ein Kind einwilligt in den Handel, was ja durchaus vorkommt: Ist es dann gehandelt oder nicht? Wir sagen: Ja, es ist gehandelt, weil nämlich ein Kind häufig nicht entscheiden kann, was eigentlich die Konsequenz ist, weil ihm falsche Tatsachen vorgespiegelt werden.“

Es sei wichtig, dass der Begriff Kinderhandel nicht nur den Handel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung umfaßt, sondern genauso den Handel zum Zweck der Ausbeutung durch Arbeit, also Sklavenarbeit, Schuldknechtschaft oder auch die Arbeit als Hausbedienstete. Ein weiterer Bereich seien kommerzielle Adoptionen. „Ich denke, wir müssen den Begriff weit fassen. Und wir müssen erreichen, dass die Kinder als Opfer wahrgenommen werden.“

Ministerin Christine Bergmann stimmte dem zu, plädierte aber für einen sachgemäßen Pragmatismus bei der Strafverfolgung. „Wenn es darum geht, wie kriege ich den Täter, und ich kann ihn mit Hilfe eines anderen Delikts besser überführen als im Bereich des Kinderhandels, würden Sie wahrscheinlich auch sagen, dann nehmen wir das, was wir eindeutig nachweisen können.“

Schließlich kehrte die Diskussion zum Ausgangspunkt zurück: Eine internationale Initiative gegen ein weltweites Verbrechen – was muß man sich darunter vorstellen? „Diese Kampagne ist Ende Oktober 2001 auf den Weg gebracht worden, zunächst getragen von terre des hommes und seinen Partnern, mittlerweile aber schon von mehreren hundert Organisationen weltweit“, erläuterte Boris Scharlowski. Inzwischen sei die Kampagne in Südamerika, im südlichen und westlichen Afrika, in Indien, Südostasien und Europa tätig – in insgesamt 24 Ländern der Welt. Auch UNICEF setzt sich seit Jahren weltweit, oft auch gemeinsam mit terre des hommes, gegen Kinderhandel ein.

Er fuhr fort: „Wir wollen Öffentlichkeit schaffen, Tabus durchbrechen und Lobbyarbeit betreiben. Wir wollen uns dafür einsetzen, dass die internationalen Konventionen, die es im Bereich des Kinderhandels ja gibt, in nationales Recht umgesetzt werden. Und schließlich wollen wir greifbare Hilfe leisten, also Kinder vor Kinderhändlern

schützen und Kindern, die bereits gehandelt worden sind, den Weg zurück in ein normales Leben ebnen.“ Die Kampagne soll über drei Jahre laufen. „Dieses Thema ist so groß, und wir sind ja weiß Gott nicht die einzigen, die eine solche Arbeit machen. Ich denke, man kann Steine ins Rollen bringen. Das versuchen wir. Und zwar am liebsten mit vielen anderen Partnern gemeinsam.“

ISBN 3-89892-145-X

*Herausgeber:* Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abteilung Internationale  
Entwicklungszusammenarbeit  
Referat Entwicklungspolitik  
Godesberger Allee 149  
53170 Bonn

© Friedrich-Ebert-Stiftung

*Redaktion:* Dr. Achim Schmitz-Forte

*Koordination:* Astrid Ritter-Weil

*Layout:* Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

*Titelfoto:* UNICEF

*Fotos:* UNICEF, terre des hommes, Sepp Spiegl

*Druck:* Toennes Satz und Druck GmbH, Erkrath

Printed in Germany 2002

