

Die Fragwürdigkeit von Sozialsiegeln: Kinderarbeit im indischen Teppichsektor

Internationale Siegelungskampagnen sind einer von mehreren Wegen, um von außen Druck auf die Verbesserung der Arbeits- und Sozialbedingungen in Entwicklungsländern auszuüben. Alternative Instrumente sind (a) die Einführung sogenannter Sozialklauseln in internationale Handelsverträge, die es erlauben, Handelsrechte von Mitgliedsländern zu beschneiden, die wesentliche, international vereinbarte Arbeits- und Sozialstandards verletzen bzw. die Rechte von Ländern zu verbessern, die solche Standards einführen; (b) im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) vereinbarte Konventionen mit Berichtspflicht der ratifizierenden Regierungen; (c) Codes of Conduct von Unternehmen, die Fertigprodukte aus Entwicklungsländern beziehen, und die sie verpflichten, die Arbeitsbedingungen bei ihren Lieferbetrieben in der Dritten Welt zu überwachen; (d) die stärkere Fokussierung der internationalen Entwicklungshilfe auf die Basissozialdienste in den Empfängerländern (etwa im Rahmen der auf dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen vereinbarten 20:20-Initiative) und (e) last not least die Siegelung von Produkten, die unter Wahrung bestimmter Mindeststandards hergestellt wurden. Deren Fertigung wird von Herstellern und Importeuren gemeinsam kontrolliert, und zur Garantie der geforderten Arbeits- und Sozialstandards und zur sozialen Besserstellung der eigentlichen Zielgruppe werden Preisaufschläge erhoben (Überblick in Sengenberger/Campbell 1994; Kulessa 1995; Melanowski/Scherrer 1996; ILO 2000).

Bei all diesen Initiativen ist die Reduktion bzw. Eliminierung von Kinderarbeit in der Dritten Welt ein besonders prominentes Ziel. Die Abschaffung der Kinderarbeit steht bei der geforderten Einführung von Sozialstandards an vorderer Stelle, die ILO hat eigens eine neue Konvention erarbeitet (1999), welche die schlimmsten Auswüchse von Kinderarbeit beseitigen soll (Konvention 182). Die

in den letzten Jahren stark zunehmenden Codes of Conduct und Produktsiegel schließen uniform das Verbot von Kinderarbeit und ein entsprechendes Monitoring ein. Zuletzt wurde auch das einschlägige Programm der ILO (International Programme for the Elimination of Child Labour) beachtlich aufgestockt – mit nennenswerter deutscher Beteiligung, und auch andere internationale Organisationen (darunter die Weltbank) haben ihr Augenmerk auf dieses Problem gerichtet. Dies alles reflektiert ein nach dem Ende des Ost-West-Konflikts geschärftes menschenrechtliches Bewusstsein, entsprechende Demokratisierungsfortschritte, eine hauptsächlich von Nichtregierungsorganisationen in Nord und Süd entfaltete Kampagne zur Beseitigung von Kinderarbeit und natürlich auch die Erkenntnis, dass viele Kinder in der Dritten Welt unter nicht akzeptablen Arbeitsbedingungen wirtschaftlich aktiv sind und damit ihrer Ausbildungs- und Zukunftschancen zumindest teilweise verlustig gehen.

Im Folgenden soll die Debatte um das Für und Wider der angesprochenen Initiativen (mit Ausnahme der Siegelungskampagnen) nur am Rande thematisiert werden. Eine detaillierte Darstellung ist auch deshalb entbehrlich, weil kaum Neues gesagt werden könnte und weil insbesondere die Diskussion um die Sozialklausel daran krankt, dass sie angesichts des massiven Widerstandes nahezu aller Entwicklungsländer (und etlicher Industriestaaten) auf abschbare Zeit keine Realisierungschance hat. Auch Ausführungen zu Umfang und Ursachen der Kinderarbeit in der Dritten Welt generell sind entbehrlich, zumal diese oft allenfalls informierte Spekulation sind. Dies wird sich auch am indischen Fall zeigen, der im Zentrum der folgenden Erörterungen stehen soll. Nach einer Beschreibung der länderspezifischen Situation der Kinderarbeit und ihrer Ursachen sollen die Struktur des indischen Teppichsektors und dessen Lohn- und Arbeitsbedingungen (auch in Bezug

auf Kinder) beleuchtet werden. Abschließend werden die Kontroll- und Sozialaktivitäten der Teppichinitiativen einer Bewertung unterzogen, wobei ich mich auf die beiden hauptsächlichen Protagonisten Rugmark und Care & Fair konzentrieren werde.

Kinderarbeit in Indien: Keine präzisen Daten

Indien liegt nach den Angaben der ILO bei der Gesamtzahl arbeitender Kinder (44 Millionen) weltweit immer noch an der Spitze, wenngleich man konzedieren muss, dass die Quote wirtschaftlich aktiver Kinder in den letzten Jahren offenbar deutlich rückläufig ist (ILO 1998, Basu 1999). Arbeiteten 1950 noch geschätzte 35,4 Prozent aller Kinder, waren es 1970 noch 25,5 Prozent und 1995 14,4 Prozent (ILO 1996c). Da sich aber die Bevölkerung der unter 15-Jährigen in Indien in der gleichen Zeit mehr als verdoppelt hat, ist die Summe der (nach offiziellen indischen Statistiken ausgewiesenen) wirtschaftlich aktiven Kinder Mitte der neunziger Jahre immer noch annähernd so hoch wie zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit (12,7 Mio. nach dem Zensus, 13,9 Mio. nach repräsentativen Erhebungen). Wie schon die Differenz zwischen den beiden amtlichen Angaben sowie zwischen diesen und den Schätzungen der ILO deutlich macht, sind Daten zur Kinderarbeit in Indien (und anderswo) nur mit äußerster Vorsicht zu genießen. Die amtlichen Zahlen definieren Kinderarbeiter als solche, deren Hauptaktivität zumindest während der Hälfte des Jahres wirtschaftlicher Natur ist, vernachlässigen also Kinder, die nicht über die Unternehmen erfasst sind, aber auch nicht zur Schule gehen (die sogenannten »nowhere children«), die also entweder gar nichts tun oder im informellen Sektor, in nicht registrierter Familienarbeit etc. beschäftigt sind. Es kommt hinzu, dass zwischen den höheren Zahlen des Bildungsministeriums über die Schulkinder und jenen des National Sample Survey ebenfalls eine nicht unbeachtliche Kluft besteht (von immerhin 20 Prozent), so dass auch über die »nowhere children« nichts Genaues gesagt werden kann (vgl. Chaudhri 1996). Die Angaben der ILO basieren auf gründlichen repräsentativen Erhebungen in zwei armen indischen Distrikten (einer ländlich, einer städtisch) mit ausreichend großer Grundgesamtheit von 5000 Haus-

halten (ILO 1996a). Kinderarbeit wurde dort freilich großzügiger als Hauptaktivität während eines Referenzjahres definiert (nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt), die Ergebnisse wurden auf Indien insgesamt hochgerechnet. Das ist angesichts der regional stark divergierenden Kinderarbeitsquote in Indien (s. u.) zumindest problematisch. Lässt man auch die übrigen, z. T. noch höher liegenden Angaben zur Kinderarbeit in Indien und anderswo Revue passieren, drängt sich die Schlussfolgerung auf, dass je nach Standpunkt der publizierenden Agentur die Größenordnungen entweder dramatisiert oder verniedlicht werden.

Vergleichsweise sicher wissen wir immerhin, dass die meisten Kinder in Indien wie in anderen Entwicklungsländern (vgl. Salazar/Glasinovich 1996) auf dem Lande arbeiten (ca. 90 Prozent) und überwiegend im Familienbetrieb oder Haushalt helfen. Fast vier Fünftel der Kinder sind in der Landwirtschaft beschäftigt, der Rest im Dienstleistungssektor. Etwa fünf Prozent arbeiten in Bergwerken und Steinbrüchen, etwa acht Prozent im Kleingewerbe und in der Industrie. Die Anzahl arbeitender Kinder ist dort allerdings – wie im städtischen Bereich insgesamt – schneller gestiegen als in der Gesamtwirtschaft. Prominente und kinderfeindliche, weil gefährliche Branchen sind etwa die Glas-, Zündholz-, Zigaretten-, Feuerwerks- und Messingwarenfabrikation. Die diesbezüglichen Unternehmen gehören zu den rückständigsten in Indien und arbeiten ausschließlich für den Binnenmarkt. Sektoren, die Kinder in der Fabrikation für den Export beschäftigen, beschränken sich im wesentlichen auf die Edelstein- und die Teppichbranche (Siddiqui 1999) und absorbieren allenfalls drei Prozent der arbeitenden Kinder.

Wenig gesicherte Kenntnisse haben wir auch zu den Arbeitsbedingungen (Arbeitszeiten) und der Entlohnung der Kinderarbeiter in Indien; die vorliegende Empirie beruht auch hier auf extrem kleinen Samples (s. u.). Gleichwohl wird Kinderarbeit seitens westlicher Beobachter mit extrem langen Arbeitstagen (14 Stunden und mehr), minimaler oder fehlender Entlohnung, schlechter Behandlung und miserablen Sicherheitsvorkehrungen, v. a. auch im Teppichsektor (s. u.), assoziiert. Die meisten Darstellungen vermitteln auch den Eindruck, die Mehrzahl der indischen Kinder lebe und arbeite unter Bedingungen der Schuldknecht-

schaft. Dies muss alles nicht völlig falsch sein, viele Darstellungen stehen jedoch im Widerspruch zu leider viel zu seltenen Felduntersuchungen, in denen die Kinder selbst zu ihren Arbeitsbedingungen und zu ihrer Arbeitseinstellung befragt wurden.

Armut nicht die einzige Ursache von Kinderarbeit

Nicht nur in Bezug auf die Zahl der Kinderarbeiter und ihre Arbeitsbedingungen herrscht Unklarheit, sondern auch über die Gründe der Arbeitsaufnahme. Dies scheint unserem Alltagsverständnis am meisten zu widersprechen, würden wir doch vermuten, dass Armut die Hauptursache für Kinderarbeit ist, weil diese (a) die davon betroffenen Familien zwingt, das karge Familieneinkommen durch Mehrverdienst der Kinder aufzubessern, und sie (b) daran hindert, die Kinder – auch bedingt durch die in Indien und anderen Entwicklungsländern nicht unbeträchtlichen direkten und indirekten Kosten des Schulbesuchs – zur Schule zu schicken. In dieser Diagnose stimmen die überwiegende Zahl wissenschaftlicher Publikationen und die Darstellungen internationaler und nationaler Hilfswerke überein. »Poverty is the most important reason why children work ...«, stellt etwa die ILO summarisch fest (ILO 1996b) und behauptet, dass Kinder in substantiellem Maße zum Einkommen armer Familien beitragen (20–25 Prozent). Diese Angabe macht auch eine indische Feldstudie (Anker/Melkas 1996), deren Autoren daher darauf hinweisen, dass die Eliminierung von Kinderarbeit nur möglich sei, wenn die den Familien hieraus entstehenden Kosten kompensiert würden.

Die oben angeführte Kausalkette (Armut gleich mangelnder Schulbesuch plus Kinderarbeit) ist jedoch in mancherlei Hinsicht unterkomplex und brüchig. Sie erklärt nicht die Varianz von Kinderarbeit innerhalb armer Gruppen und zwischen ähnlich armen Gemeinden und Ländern (Anker 2000). Das soll nicht heißen, dass Armut nicht eine wichtige Ursache der Kinderarbeit sei; eine ganze Reihe empirischer Erhebungen stellt einen positiven Zusammenhang zwischen Schulbesuch, Einkommen des Haushaltsvorstands und einen negativen zwischen der Distanz der Schule vom Haushalt (als Indikator für Transportkosten und

Zeitaufwand im Sinne entgangener Arbeitszeit) und Arbeitslosigkeit/Beschäftigung des Haushaltsvorstands im informellen Sektor fest (Jensen/Nielsen 1997; Psacharopoulos 1997). Armut ist aber nicht der *einzigste*, in manchen Fällen nicht einmal der wichtigste Grund für mangelnden Schulbesuch und Kinderarbeit. Dagegen spricht schon die hohe Varianz von Kinderarbeit innerhalb Indiens, wobei natürlich besonders arme Staaten im allgemeinen hohe und reiche niedrige Werte aufweisen. Aber es gibt eine ganze Reihe statistischer Ausreißer wie die links regierten Unionsstaaten Kerala und Westbengalen (mit sehr wenig Kinderarbeit) einerseits und fortgeschrittenen Staaten wie Gujarat, Maharashtra und Tamil Nadu andererseits (mit hoher Kinderarbeitsquote). Die Bundesstaaten, in denen die Quote wirtschaftlich aktiver Kinder 1961–1991 am meisten abgenommen hat, sind jene, in denen (a) die Geburtenrate am stärksten gesunken ist (wodurch sich das Angebot arbeitsfähiger Kinder verminderte), (b) die Einschulungsraten sehr hoch liegen und die Geschlechterdisparität bei der Einschulung am stärksten gesunken ist, (c) die Qualität der Schulausbildung – gemessen an den Bildungsausgaben pro Kopf und an den Abbrecherquoten – sich am meisten verbessert hat und (d) die Partizipationsrate weiblicher Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt außerhalb der Landwirtschaft am stärksten anstieg (Chaudhri 1996).

In wohlhabenderen Ländern arbeiten Kinder nicht zuletzt, um sich einen gewissen Luxus leisten zu können. Auch eine indische Studie ergab, dass ein Drittel der arbeitenden Kinder aus Familien kam, die durchaus in Lohn und Brot standen (Boyden 1994). Mädchen werden oft trotz ausreichender finanzieller Mittel zur Arbeit angehalten, weil sich für die Familie die Kosten des Schulbesuchs »nicht rechnen«, ein gerade in Südasien häufig angestelltes Kalkül (Ray 2000). Kinder sind in Entwicklungsländern auch deswegen wirtschaftlich aktiv, weil sie die Gemeinschaft der arbeitenden »peer group« schätzen oder weil sie dank ihres Einkommens in patriarchalisch strukturierten Gesellschaften höheres Prestige genießen und seltener geschlagen werden.

Natürlich kostet der Schulbesuch auch über den Einkommensverlust aus nicht geleisteter wirtschaftlicher Tätigkeit der Kinder hinaus Geld, etwa für Schulgebühren und -uniformen, Transport,

Hefte usw. Diese Kosten können sich in Indien auf 600–800 Rs. pro Jahr und Kind (für eine Schule auf dem Lande) bzw. 800–1200 Rs. (in der Stadt) belaufen, also etwa 5–10 Prozent des Mindestlohnes (Kaul 2001, Banerji 2000 rechnet mit geringeren Kosten von 200–600 Rs. p. a.). Bei durchschnittlich etwas über zwei Kindern pro Familie sind dies nicht unbeachtliche Kosten. Die Angehörigen der Stämme und die Kastenlosen entrichten allerdings für den Besuch von Staatsschulen keine Gebühren, von privaten Schulen erhalten sie Stipendien. Im übrigen kommen für die Kosten der Schulausbildung in Indien auch Angehörige der Großfamilie auf, wenn die Eltern nicht zahlungsfähig sind.

Kinder können Arbeit und Schule miteinander häufiger vereinbaren als oft unterstellt wird (Salazar/Glasinovich 1996; Psacharopoulos 1997), was in Südasien durch die Kürze des Schuljahres (mitunter nur 120–180 Tage) und des Schultages begünstigt wird. Gleichwohl gehen Kinder mit vergleichsweise langen Arbeitstagen seltener zur Schule, und wenn sie es doch tun, fallen sie in ihrer Leistung hinter die anderen zurück und erzielen seltener einen Abschluss.

Viele Kinder lehnen ihre Schule wegen des langweiligen Unterrichts und häufigen Sitzbleibens ab; nach einer indischen Studie im Distrikt Bangalore begründete dies bei immerhin einem Drittel der Abbrecher das Ausscheiden (Boyden 1994). Die Schulen sind oftmals lebensfern, praktizieren ein akademisches Curriculum und sind wenig auf die Bedürfnisse des lokalen Arbeitsmarktes ausgerichtet. Einer anderen Erhebung in Indien zufolge war zwar Armut der Hauptgrund mangelnden Schulbesuchs, immerhin ein Viertel der befragten Kinder/Familien äußerte aber Desinteresse an Bildung, und ein Fünftel gab als Grund die große Entfernung zu einer passenden Schule an (Singh 1994). Die Abbrecherquoten in Indien sind enorm, Spitzenreiter ist der Staat Karnataka mit fast 52 Prozent. Die schlechte Qualität der Schulen spielt dabei eine wichtige Rolle: Unterkastige sind der Gewalt der Lehrer und ihrer Mitschüler ausgesetzt; über drei Viertel der Staatsschulen haben keine Toilette, weshalb es älteren Mädchen sehr schwer fällt, am Unterricht teilzunehmen. Dorfschullehrerposten sind nicht sehr attraktiv, weshalb Lehrer ihr Amt öfters im Subkontrakt wahrnehmen lassen oder durch Abwesen-

heit glänzen. Es können auch nicht alle Stellen besetzt werden, weshalb Lehrer mitunter vier Klassen auf einmal und pro Klasse bis zu 60 Kinder unterrichten müssen. Sie nehmen meist auch an keiner Fortbildung teil (Kaul 2001, Mishra 2000). Reiche Familien bringen ihre Kinder lieber auf Privatschulen, was den Druck auf die staatlichen Schulen mindert, die Qualität des Unterrichts zu verbessern. Viele Väter sagen der Feldstudie in Uttar Pradesh zufolge, ihre Kinder lernten auf der Schule nichts, was die Kosten der Ausbildung rechtfertige (Lieten 2000, Banerjee 2000). Schließlich gibt es in Indien auch nicht genügend Schulen, um alle Kinder eines Altersjahrganges aufzunehmen, wenngleich die Unterversorgung in den beiden letzten Jahrzehnten erheblich zurückgegangen ist. Die Schulpflicht, wiewohl verfassungsmäßig seit 1950 gefordert, ist gesetzlich immer noch nicht durchgesetzt.

Kinderarbeit im indischen Teppichsektor

Kinderarbeit in der indischen Teppichknüpfmanufaktur stand längere Zeit im Rampenlicht zumindest der deutschen Öffentlichkeit, weil der bundesdeutsche Teppichhandel – aufgeschreckt durch Kampagnen von Nichtregierungsorganisationen – sich ab 1994 zögerlich zwei konkurrierenden Initiativen anschloss, die kinderarbeitsfreie Teppiche zu importieren und die arbeitenden Kinder und ihre Familien in bessere Lebensumstände zu bringen versprochen. Eine dieser Initiativen (Rugmark) genießt nicht unbeträchtliche Unterstützung durch (deutsche) staatliche und nicht-staatliche Stellen. Über den Umfang und die Bedingungen der Kinderarbeit in diesem Bereich ist wenig Präzises bekannt. Es gibt zwar eine Reihe schwer zugänglicher Auftragsuntersuchungen, die aber alle darunter leiden, dass sie innerhalb kürzester Zeit (in ein bis drei Monaten) durchgeführt wurden (Supreme Court Commission 1985; Nangia 1988; Anti-Slavery Society 1988; Juyal 1993), meist nur wenige Dutzend oder hundert Kinder befragten und nur grobe Kategorien zur Einschätzung ihrer sozialen Herkunft und zu ihren Arbeitsbedingungen liefern. Auch zur Arbeit der internationalen Siegelungskampagnen im Teppichsektor gibt es bisher nur zwei Schriften (Hilowitz 1997; Haas 1998), die sich ausschließlich mit der

Programmatik dieser Kampagnen beschäftigen, jedoch keine Evaluierung der Kosten und des Nutzens der Aktivitäten, geschweige der einzelnen, von diesen Initiativen geförderten Schul- und Rehabilitierungsprojekte liefern. Auch der vorliegende Beitrag, der sich auf zwei nicht allzu lange Felderhebungen stützt, kann nicht alle aufgeworfenen Fragen beantworten.

Die indische Teppichproduktion

Das Volumen des internationalen Knüpfteppichhandels beläuft sich auf z.Zt. etwa 2,3 Milliarden Dollar. 24 Prozent der Teppiche stammen aus Indien, 44 Prozent der von Indien exportierten Ware geht allein in die Bundesrepublik Deutschland. Am Gesamtexport Indiens machen Teppiche zwar lediglich einen Anteil von ca. 2,2 Prozent aus, die Arbeitsintensität dieser Exporte ist aber höher als bei fast allen anderen Ausfuhrgütern. Entsprechend groß ist die Zahl der Arbeitskräfte in Indien (fast eine Million), die von der Teppichproduktion abhängen. Diese konzentrieren sich zudem zu etwa 85 Prozent auf zwei ärmere Distrikte (Badohi/Mirzapur) im ohnedies schon unterprivilegierten Bundesstaat Uttar Pradesh, der mit schwachem Wirtschaftswachstum, schlechter Versorgung mit staatlicher Infrastruktur und geringer Industriedichte gesegnet ist. Der sogenannte Teppichgürtel in diesem Staat hat etwa die Größe Niedersachsens, beheimatet über 180.000 Knüpfstühle und über 2300 Exporteure. Die Teppichherstellung ist arbeitsintensiv, dezentral und kleinstbetrieblich organisiert; sie findet im Wesentlichen im ländlichen Bereich statt. Da die Markteintritts- und Lernkosten niedrig sind, steht einer Vielzahl gegeneinander austauschbarer Produzenten/Exporteure eine geringere Zahl von Importeuren gegenüber, die erhebliche Marktmacht ausüben. Ein intensiver Preiswettbewerb – in Kombination mit einem Boykott iranischer Ware durch die USA – hat dazu geführt, dass der Anteil Indiens (und Nepals) an der weltweiten Produktion in den siebziger und achtziger Jahren massiv zu Lasten der traditionellen Anbieter gestiegen ist und sich in der Folge die Nachfrage nach Knüpfern stark erhöhte. Damit wuchs auch die Nachfrage nach »Lehrlingen« bzw. Arbeitern im Alter von unter 15 Jahren, die bis dahin nur eine geringe Rolle bei der Fertigung

gespielt hatten. Diese Nachfrage konnte nicht mehr ausschließlich vor Ort gedeckt werden, sondern bedurfte der Anwerbung von Arbeitern in entfernteren Regionen (vor allem in Bihar, dem Armenhaus Indiens). Dies leistete auch der Ausbreitung der Schuldknechtschaft Vorschub, also der Zahlung von Vorschüssen an die Eltern von Kinderarbeitern durch Kontraktoren, welche die Manufakturen mit Arbeitskräften versorgen.

Kinderarbeit und Arbeitsbedingungen

Über die Zahl der Kinderarbeiter in der Teppichmanufaktur kursieren die unterschiedlichsten Angaben, die UNICEF (1993) schätzte sie für das gesamte Südasien auf etwa 750.000, für Indien allein spreizen sich die Schätzwerte zwischen 75.000 (Regierungsangabe) und 350.000 (ILO). Präzise Angaben zu den Lohn- und Arbeitsbedingungen der erwachsenen bzw. minderjährigen Teppichknüpfer sind den wenigen empirischen Erhebungen in Indien (und Nepal) kaum zu entnehmen. Auch wenn die oft dramatischen Schilderungen unsäglicher Arbeitsbedingungen (überlange Arbeitstage ohne Rast von bis zu 15 Stunden in kaum beleuchteten, staubigen Räumen und entsprechende Folgen für die physische und psychische Gesundheit, minimale bzw. bei Kindern in Schuldknechtschaft gänzlich fehlende Entlohnung, physische Gewalt der Arbeitgeber etc.) das Bild zu überzeichnen drohen (Anti-Slavery Society 1988, FNV 1995, Haas 1998 usw.), bieten die wenigen empirischen Untersuchungen, die auf sehr schmaler Datenbasis angestellt wurden, kaum ein besseres Bild: ihnen ist zu entnehmen, dass der überwiegende Teil der Kinderarbeiter illiterat ist und nie zur Schule ging, aus mehrheitlich unterkastigen, kinderreichen und/oder landlosen Familien stammt und sich knapp zur Hälfte aus Migranten zusammensetzt (Supreme Court Commission 1985, Nangia 1988, ILO 1993, Mishra 2000). Ein nicht unbeträchtlicher Teil der arbeitenden Kinder stammt aber auch aus Familien, die auf das Zubrot der Kinder eigentlich nicht angewiesen wären. Die Angaben zu den Arbeitszeiten streuen etwas, liegen diesen Studien zufolge aber bei etwa zehn Stunden pro Tag. Die Angaben zu den Arbeitslöhnen sind nahezu unbrauchbar, sie variieren zwischen Null (Beschränkung auf Kost und Logis)

und Entlohnungen deutlich über dem Mindestlohn (bei recht niedrigem Durchschnitt), differenzieren aber nicht nach Kindern in Schuldknechtschaft und anderen sowie nach der Länge des Arbeitstages und der Fertigkeit der Kinder.

Die Berücksichtigung der Schuldknechtschaft und/oder der Zahlung von Vorschüssen beim Lohn der arbeitenden Kinder ist deshalb bedeutsam, weil sich die entsprechenden Vorschüsse schon älteren Studien zufolge auf bis zu 2000 Indische Rupees belaufen und aus der Sicht des Arbeitgebers natürlich durch geringere Lohnauszahlung kompensiert werden müssen. Gleiches gilt für Kost und Logis, mögen sie auch noch so miserabel sein. Zudem können viele befragte Kinder keine Angaben zu ihrem Lohn machen, da sie großteils illiterat sind und die Zahlungen meist direkt an die Familienvorstände gehen. Die Studien beantworten auch nicht eindeutig die Fragen, ob Kinderarbeit im Akkord oder nach Tageslohn vergütet wird und welchen Beitrag die arbeitenden Kinder zum Familieneinkommen leisten (eine Schätzung beläuft sich auf bis zu einem Viertel).

Meinen eigenen Untersuchungen zufolge sind die Arbeitsbedingungen und Löhne in der indischen Teppichmanufaktur alles andere als akzeptabel, aber doch besser, als sie in Industrieländern meist dargestellt werden. Arbeitszeiten von 14 Stunden und mehr sind schon technisch unmöglich. Die meisten Dörfer im Teppichgebiet verfügen über keine oder nur minimale Elektrifizierung. In Indien wird es im Winter um 7.30 Uhr hell und um 18 Uhr dunkel, im Sommer um 6.30 bzw. 19 Uhr. Das ergibt eine maximale Arbeitszeit von 10,5 bzw. 12,5 Stunden, von der noch die Mittagspause abgezogen werden muss. Zudem ist es in den Wintertagen morgens zu kalt zum Knüpfen (während meiner Anwesenheit zeitweise nur wenige Grade über Null), im Sommer mittags zu heiß. Die effektive Arbeitszeit der befragten Knüpfer lag bei sechs (Winter) bis acht Stunden (Sommer), den Samstag eingeschlossen. Die nicht seltenen Knüpfer mit Nebenerwerbslandwirtschaft arbeiten entsprechend weniger. Die alles andere als luxuriösen Arbeitsstätten sind in der Regel ein Appendix der meist schäbigen, aus einem Raum bestehenden Behausung des Knüpfstuhlbessizers, ihrer Ausstattung liegt also keine absichtliche Grausamkeit zugrunde. Die Beleuchtung des Arbeitsplatzes ist mäßig; das hat aber freilich seinen Sinn. Würde

man zuviel Licht hereinlassen, wäre es im Sommer zu heiß und hell. So dunkel, wie oft behauptet kann es aber auch nicht sein, weil die Knüpfer die bis zu 20 verschiedenen Farben bei der Fertigung nicht unterscheiden könnten. Reguläre, erwachsene Arbeitskräfte beziehen nach meinen bisherigen Erhebungen einen Durchschnittslohn von 60–70 Rupees pro Tag, und zwar auf Stücklohnbasis (pro Quadratyard, gewichtet mit der Qualität des zu knüpfenden Teppichs), bei einer Arbeitszeit von sieben Stunden und durchschnittlicher Geschicklichkeit. Bei Überstunden kann die Entlohnung auf 100 Rupees pro Tag steigen. Dies würde auf Monatsbasis das Gehalt eines Grundschullehrers (2000 Rupees pro Monat) bereits übersteigen. Mithelfende Kinder im Familienbetrieb des Vaters verdienen verständlicherweise wenig oder nichts, tragen aber zum Familieneinkommen bei. Familienfremde Kinder bekommen den gleichen (Akkord-)Lohn wie Erwachsene, verringert durch den Faktor, dass sie bescheidenere Qualitäten und langsamer produzieren, was einen erheblichen Lohnabschlag mit sich bringt. Kinder in Schuldknechtschaft verdienen sehr wenig, da sie die von ihren Eltern empfangenen Vorschüsse abarbeiten müssen. Sie sind die eigentlich Unterprivilegierten, die auch am längsten arbeiten. Resümierend muss man zu den Arbeits- und Lohnbedingungen in der Teppichmanufaktur wohl sagen, dass sie nicht schlechter, vermutlich aber deutlich besser sind als die der lokalen Alternativen. Dies vermag auch die Tatsache erklären, dass nach einer schon älteren, in Kaschmir angestellten Erhebung 50 bzw. 64 Prozent der befragten Jungen und 73 bzw. 94 Prozent der Mädchen die Knüpfarbeit fortsetzen möchten (Nangia 1988).

Wer profitiert von der Kinderarbeit?

Die Darstellung von Knüpfstuhlbessizern, Kontraktoren und Exporteuren als skrupellose Ausbeuter von Kinderarbeit bedarf deutlicher Modifikation. Die Knüpfstuhlbessizer sind für unsere Begriffe in Bezug auf ihren Wohlstand kaum von den Knüpfern zu unterscheiden. Sie besitzen in der Regel einen bis vier Knüpfstühle (also keine riesigen Fabrikhallen), wobei das Kapital für die Stühle, für die verarbeitete Wolle und die Arbeitslöhne von den Kontraktoren/Exporteuren vorge-

schossen wird. Ihr Luxus besteht im allgemeinen aus dem Besitz eines Fernsehgerätes und eines Motorrades oder Fahrrades (zum Transport der Teppiche). Die Exporteure bezahlen die Teppiche nach Fläche und Qualität; sie heuern die Arbeitskräfte nicht an, profitieren also nicht von der Kinderarbeit. Gleiches gilt für die Kontraktoren, die zuweilen zwischengeschaltet sind und eine Provision von 10–15 Prozent auf den gefertigten Teppich erhalten. Der einzig mögliche Nutznießer der Kinderarbeit ist der Knüpfstuhlesitzer, das schwächste Glied der Kette, der auch die Vorschüsse für Kinder in Schuldknechtschaft leistet.

Die lokalen Teppichexporteure sind nach unseren Maßstäben wohlhabend, nach indischen leben sie im Luxus. Das schürt allerlei Ressentiments, zumal es sich bei ihnen überwiegend um Moslems handelt. Ihnen ein übertrieben starkes soziales Gewissen anzudichten, wäre verfehlt. In der Tat haben sie das Faktum Kinderarbeit zunächst verleugnet, dann verniedlicht und sich erst spät zu der Erkenntnis durchgerungen, dass weiteres Beharren auf ihrem Standpunkt geschäftsschädigend sein könnte. Freilich kursieren über ihre Profitspannen völlig übertriebene Vorstellungen. Meinen sehr vorläufigen Erhebungen zufolge belaufen sich diese – wegen starken Überangebots und schwacher Nachfrage – im Handel mit der Bundesrepublik zur Zt. auf allenfalls 10 Prozent, mit den USA auf 20 Prozent. Dies erklärt sich auch dadurch, dass der Teppichsektor mit über 2300 Exporteuren¹ völlig überbesetzt ist, was den Importeuren in der Bundesrepublik und anderen Industrieländern Tür und Tor für Preiszugeständnisse öffnet.

Die Siegelungskampagnen und ihre sozialen Aktivitäten

Auf den Druck westlicher Konsumenten und südasiatischer Menschenrechtsorganisationen kam es Mitte der neunziger Jahre zur Gründung mehrerer Teppichinitiativen (Rugmark, Care & Fair, Step, Kaleen) mit dem Ziel der Eliminierung der Kinderarbeit, der Rehabilitierung der Kinder, der Förderung der schulischen Ausbildung und finanziellen Absicherung sowie der Verbesserung der sozialen Infrastruktur in den Knüpfdistrikten (Hilowitz 1997; Haas 1998; ILO 2000). Hierfür

bedienen sich die Initiativen eines Prämienschlages auf den Exportpreis im Herstellungsland von 0,25 Prozent und von 1 Prozent auf den Importwert im Konsumentenland, der mehr oder weniger verpflichtenden Charakter hat. Sehr viel ist dies nicht, zumal aus diesen Beträgen die (z. T. nicht unerheblichen) administrativen Kosten der Kampagnen getragen werden müssen. Die gegenwärtig laufenden Teppich-Kampagnen sehen eine nur unzureichende Kompensation für das entfallende Arbeitsentgelt der Kinder vor, von der Schaffung alternativer Einkommensmöglichkeiten ganz abgesehen.

Die vier oben genannten Teppich-Initiativen verfolgen unterschiedliche Strategien. Während Rugmark durch ein Kontrollsystem der in der Kampagne zusammengeschlossenen Betriebe Kinderarbeit eliminieren und die Zahlung der Mindestlöhne garantieren will, vertrauen Care & Fair sowie Kaleen auf die Selbstverpflichtung und den Gruppendruck der Produzenten, verzichten also auf die Kontrolle vor Ort. Die Differenz ist überwiegend der Struktur der angeschlossenen Betriebe geschuldet, also dem anders gelagerten Interesse der direkt aufkaufenden Handelshäuser (die sich im wesentlichen Rugmark angeschlossen haben) zu jenen der kleineren und an Transparenz ihres Geschäftsgebarens weniger interessierten Importeure und Händler (bei Care & Fair). Alle Initiativen versprechen, mit dem Gros der eingenommenen Prämien soziale Projekte – im Wesentlichen im Bildungs- und Gesundheitsbereich – zugunsten der Zielgruppe zu fördern.

Rückgang der Kinderarbeit

Wie sieht nun die Leistungsbilanz der Teppich-Initiativen aus? Positiv kann man zunächst hervorheben, dass Kinderarbeit in der indischen Teppichknüpfmanufaktur drastisch abgenommen hat. Diese Behauptung stützt sich auch auf Beobachtungen des Verfassers bei zwei Felddbesuchen (Anfang 1999 und Anfang 2000), insbesondere aber auf die Arbeitsbilanz von Rugmark in Indien und Nepal, die eine starke Verminderung der bei

1. Angaben nach: Carpet Export Promotion Council, Directory of Indian Exporters, Neu Delhi, 1998.

Inspektionen entdeckten Kinderarbeiter anzeigt. Ende 1998 bis März 2000 wurden von Rugmark gerade noch 76 Kinder aufgespürt, gegenüber immerhin 1235 in den vier vorhergehenden Jahren. In Indien wurde 1999 nur noch bei jeder siebzehnten Kontrolle ein Kind entdeckt, zu Beginn war es bei jeder fünften. In Nepal wurden anfangs 15–20 Kinder pro Monat angedeckt, heute sind es nur noch zwei. Innerhalb von 15 Monaten wurden von Rugmark unlängst nur noch 14 Kinder in Schuld-knechtschaft identifiziert.²

Die aufgefundenen Kinder waren überdies zumeist mithelfende Familienangehörige, deren Arbeit von allen Initiativen geduldet wird. Der beträchtliche Rückgang ist sicher auch eine Folge der Inspektionstätigkeit von Rugmark und der Bemühungen der den Initiativen zugehörigen Exportbetriebe, bei den von ihnen kontrollierten Knüpfstühlen auf den Verzicht illegaler Kinderarbeit zu drängen. Im indischen Fall hat der Rückgang aber noch mehr mit der Verschärfung der lokalen Rechtsdurchsetzung zu tun. Im Dezember 1996 erging ein Urteil des Obersten Gerichtshofes in Neu Delhi, das es dem Unternehmer bei Strafe von 20.000 Rs. oder ersatzweise Haft untersagt, Kinder in definierten gefährlichen Industriezweigen zu beschäftigen (wozu auch die Teppichbranche gerechnet wird). Im Streitfalle wird die Hinterlegung einer Kautions von mittlerweile 80.000 Rs. verlangt. Für die hauptsächlich betroffenen Knüpfstuhlbetreiber bedeuten derartige Zahlungen den sicheren Ruin. Das Urteil ist unmittelbar geltendes Recht. In der Folge wurde die Überprüfung der einschlägigen Betriebe durch Teams von Arbeitsinspektoren (die nun in einer Art Überfallkommando anrücken) intensiviert und verschärft. Interviews zufolge sollen indische Polizisten mit Hinweis auf die nicht unerheblichen Geldstrafen ihre Bestechungsforderungen beträchtlich in die Höhe geschraubt haben, was die Unternehmer zum massenhaften Verzicht auf Kinderarbeit auch und gerade in der Teppichmanufaktur geführt hat.³ Man könnte natürlich darüber spekulieren, ob das Urteil des Obersten Gerichts durch die negative internationale Presse zur Kinderarbeit in Indien beeinflusst worden ist, letztlich hat es aber nur ein seit 1986 geltendes Recht bestätigt und mit »Zähnen versehen«.

Das Problem der Kontrolle

Die Frage, die sich angesichts der offenbar deutlich rückläufigen Kinderarbeit im Teppichgürtel stellt, ist, ob die Konzentration von Mitteln und Energien zumindest *einer* Initiative auf die *Kontrolle* von Kinderarbeit noch sinnvoll ist. Dies umso mehr, als wasserdichte Kontrollen nach Erkenntnis des Verfassers gar nicht möglich sind. Rugmark behauptet aber genau dies – dass der ohne Kinderhand geknüpfte Teppich lückenlos vom Webstuhl bis zum Einzelhandel in der Bundesrepublik verfolgt werden könne (Kebschull o. J.). Kritiker aus den Reihen des traditionellen Orientteppichhandels haben dies von Anfang an bestritten und sich daher – wenn überhaupt – der konkurrierenden Initiative Care & Fair angeschlossen.

Es wurde schon darauf hingewiesen, dass der traditionelle Teppichgürtel in Indien eine beträchtliche Ausdehnung hat und die Teppichherstellung über Tausende von winzigen Dörfern verstreut ist. Bei Rugmark sind zur Zeit etwa 30.000 Knüpfstühle registriert, die von 17 Inspektoren (in Zweiertteams) überprüft werden. Beim mehr als dürftigen Zustand der Provinz- und der selten asphaltierten Dorfstraßen, dem Fehlen von Hausnummern und Namensschildern an den Türen usw. ist es nicht verwunderlich, wenn ein Team maximal etwa 16–20 Knüpfstühle pro Tag kontrollieren kann.⁴ Jeder Knüpfstuhl wird also, bezieht man Ausfallzeiten, Krankheit und Feiertage mit ein, allenfalls einmal pro Jahr inspiziert. Das statistische Risiko der Entdeckung illegaler Kinderarbeit ist also nicht sehr hoch. Es verringert sich noch dadurch, dass die Knüpfstuhlbetreiber je nach Auftragslage den Exporteur wechseln, ihre Stühle nicht immer in Betrieb haben oder endgültig aus dem Geschäft geschieden sind. Dies alles führt bei den stattfindenden Inspektionen zu einer hohen Fehlquote.

2. Angaben nach: Rugmark Bulletin 2000; *Rugmark-India News*, März 2000/1.

3. Interviews mit mehreren Teppich-Exporteuren in Indien im Februar 1999 und Februar 2000.

4. Nach Eigenangaben von Rugmark (vgl. Rugmark Foundation India, *Progress Report* (Year 1998–99); Rugmark Foundation, *Special Newsletter*, Dec. 1998), die vom Verfasser vor Ort bei Begleitfahrten bestätigt werden konnten.

Das Risiko der Entdeckung von Kinderarbeit wird weiter durch die Tatsache gemindert, dass das zwangsläufig langsame Herannahen eines Kraftfahrzeugs an ein indisches Dorf extrem auffällig ist. Dieses kann (noch dazu im Zweierpulk) nur offiziellen und damit in der Regel unangenehmen Besuch verheißern, gegen den es sich möglichst rasch durch Beseitigung belastender Indizien zu wappnen gilt. Bei arbeitenden Kindern würde dies dadurch erleichtert, dass die Knüpfstätten (meist einräumige Katen) keine Türen oder Schlösser haben und damit das schnelle Entweichen in die Dorfmitte erlauben. Daher wurden arbeitende Kinder bei Begleitfahrten des Verfassers auch nur in unmittelbarer Nähe zur Hauptstraße entdeckt.

Zuletzt und am wichtigsten besagt die Tatsache, dass keine Kinder an den bei Rugmark lizenzierten Knüpfstühlen vorgefunden wurden, gar nichts darüber, ob die mit diesem Siegel exportierten Teppiche tatsächlich aus denselben Knüpfwerkstätten stammen. Die meisten Exporteure sind nämlich erstens Mitglieder aller oder fast aller Initiativen (um auch möglichst alle potenziellen Kunden bedienen zu können), sie könnten also die verschiedenen Etiketten gegeneinander austauschen, da diese erst nach dem Knüpfen, Waschen und Schneiden der Teppiche befestigt werden können, und sie können zweitens die Etiketten nahezu in beliebiger Menge ordern. In Interviews wurde darauf hingewiesen, das Verhältnis von bestellten Labels und registrierten Knüpfstühlen werde nicht überprüft, notfalls könne auch mit Überstunden argumentiert werden und generell neigten die Exporteure dazu (zur Ersparung von Prämienzahlungen), weniger Knüpfstühle registrieren zu lassen als tatsächlich für Rugmark arbeiteten. Setzt man die Zahl der insgesamt über Rugmark exportierten Teppiche zu den gemeldeten Knüpfstühlen ins Verhältnis, scheint diese Behauptung zumindest plausibel. Hinzu kommt, dass bei einem guten Teil der von Rugmark gesiegelten Teppiche (bei den Dhurries und den gefuteten Teppichen) Kinder gar nicht beschäftigt werden, weil sie die entsprechende Arbeit physisch nicht leisten könnten, und dass Teppiche aus (weiter entfernten) nicht-traditionellen Exportgebieten, obwohl gesiegelt, nicht in der Herstellung kontrolliert werden.

Ausbildungs- und Sozialprojekte: wenig Licht, viel Schatten

Der bisherige argumentative Aufwand sollte darstellen, dass der nicht unerhebliche Kontrollaufwand, der bei Rugmark ca. 50 Prozent der gesamten Prämieinnahmen absorbiert, zumindest partiell Mittelverschwendung ist und besser für soziale Projekte zugunsten der Zielgruppe verwendet werden sollte. Es stellt sich auch die Frage, was gewonnen wird, wenn Kinder aus der Teppichproduktion entfernt werden, sie aber – aus Kosten- oder Schulqualitätsgründen – keine Ausbildung aufnehmen und/oder in Arbeitsverhältnisse eintreten, die noch schlechter sind. Genau Letzteres scheint nach vorläufigen Eindrücken des Verfassers bei der überwiegenden Zahl der vorher knüpfenden Migrantenkinder der Fall gewesen zu sein, Eigenerkenntnisse von Rugmark hierzu wurden als Verschlussache gehandelt. Die Vermutung, dass die bisher arbeitenden Kinder nach ihrer Freisetzung eher Schlimmeres erwartet, drängt sich auch nach parallelen Erfahrungen in Bangladesch (Anker/Melkas 1996) und angesichts der Tatsache auf, dass es im indischen Teppichgürtel für nicht oder wenig ausgebildete Arbeitskräfte praktisch keine Alternative zum Knüpfen außer der Anstellung als mäßig entlohnte Landarbeiter gibt.

Die sozialen Aktivitäten der vier Teppich-Initiativen sind ansehnlich, dienen aber nur zum geringeren Teil der Rehabilitation und schulischen Ausbildung ehemaliger Kinderarbeiter. Leistungsfähigkeit, Verwaltungsaufwand und Wirkung der geförderten Projekte sind bei den Initiativen nach ersten Eindrücken sehr unterschiedlich. Den schlechtesten Eindruck vermittelten die Aktivitäten der offiziellen Kaleen-Initiative. Offiziös, weil sie unter Druck der indischen Regierung und in Reaktion auf die Rugmark-Kampagne ins Leben gerufen wurde, teilweise weil letztere als ausländisch (gleich deutsch) unterwandert galt, teils wegen Differenzen bei der Besetzung von Leitungspositionen etc. Kaleen beruht auf der nicht ernsthaft kontrollierten Selbstverpflichtung der exportierenden Zwangsmitglieder, keine Kinderarbeit bei den ihnen angeschlossenen Betrieben zu dulden. Aus den erhobenen Prämien wird ein Sozialfonds gespeist, der schulische und Gesundheitsprojekte indischer NGOs unterstützt. Der größere Teil der Mittel wird allerdings für die

Registrierung der Knüpfstühle und der Exportbetriebe verwandt, was angesichts der sich dauernd ändernden Zahl dieser Einrichtungen erhebliche Probleme verursacht. Die Verwaltungskosten bei Kaleen müssen beträchtlich sein, die Zahlungsmoral der Mitglieder ist offenbar wenig ausgeprägt. Konsequenterweise bleibt für soziale Projekte nur ein relativ bescheidener Restbetrag, der bislang für die Einrichtung von 24 Schulen aufgewandt wurde, wobei die relativ große Zahl die geringe Größe der Schulen (meist nur zwei Klassen) kaschiert. Eine Liste der finanzierten Schulen war nicht verfügbar, wie auch insgesamt die Verwaltung von Kaleen einen eher chaotischen Eindruck hinterließ. Geförderte Schüler sind nicht notwendigerweise ehemalige Kinderarbeiter, sondern ganz generell Kinder armer Leute, wobei die Definition von »arm« dem Belieben des Schulleiters anheim gestellt wird. Der Standard der geförderten Schulen ist dürftig, die Bezahlung der Lehrer sehr bescheiden, allerdings werden armen Kindern fallweise Stipendien (von 100 Rupees pro Monat) gewährt.

Die Projektaktivitäten von Rugmark, das vom BMZ, den deutschen Kirchen, Amnesty etc. unterstützt wird, hinterließen keinen sehr viel besseren Eindruck. Längere Zeit wurden überhaupt keine Sozialprojekte in eigener Regie lanciert, sehr zum Ärger der Dorfbewohner, die sich ohne Kompensation einer Einnahmequelle beraubt sahen. Auch heute noch werden etwa zwei Drittel der Gesamtmittel der Initiative für die Inspektion der Knüpfstühle, für Lizenzierung, Öffentlichkeitsarbeit und Verwaltung aufgewendet, entsprechend wenig bleibt für soziale Projekte. Rugmark betreibt lediglich fünf Schulen in Indien mit rund 1000 Plätzen (die also nicht einmal für alle von den Inspektoren aufgespürten Kinderarbeiter ausreichen würden), ein Rehabilitierungszentrum (zur Zeit 77 ehemalige Schuldknechte), ein Fortbildungszentrum für erwachsene Knüpfer (rund 90 Nutznießer) sowie zwei Selbsthilfzentren für Mütter von Rugmark-Schülern (mit jeweils acht Plätzen). Die Behauptung, in den Schulen würden nur ehemalige Kinderarbeiter unterrichtet, entbehrt der Grundlage (schon allein deshalb, weil 40 Prozent der Schüler Mädchen sind, die selten oder nie knüpfen). Der Standard der Schulen ist mäßig, er liegt nur unwesentlich über dem indischen Durchschnitt, und das Rehabilitierungszen-

trum hat angesichts massiv rückläufiger Schuldknechtschaft Mühen, die Reihen zu füllen. Andererseits leistet sich Rugmark einen Aufsichtsrat mit 13 prominenten Mitgliedern und einen gut besetzten Verwaltungsstab.

Vergleichsweise viel vorzuweisen hat Care & Fair, eine wegen ihres Verzichts auf Kontrolle der Kinderarbeit vor Ort oftmals etwas scheinbar angesehene Initiative. Care & Fair hat nur 130 Exporteure als Mitglieder, hat aber bislang – nach gewissen Anlaufschwierigkeiten – in Indien allein acht Schulen erstellt (für über 4000 Schüler) und drei Krankenhäuser/Polikliniken (mit einem Patientendurchsatz von etwa 10.000 pro Monat). Dazu kommen zwei umfangreiche Stipendienprogramme für Sekundarschüler und Ein-Punkt-Aktionen (Augencamps zur Behandlung des Stars etc.). Die Mittel für diese Einrichtungen kommen nicht nur aus den Prämien, sondern vielfach aus Stiftungen der Mitglieder (vor allem die Überlassung von Grundstücken und die Übernahme der Baukosten), der Standard der Schulen und Krankenstationen liegt deutlich über indischem Durchschnitt, so dass die Schulen einen erheblichen Überhang an Bewerbern haben. Wie bei den anderen Initiativen werden die Kosten des Schulbesuchs (Mittagsmahl, Bücher, Uniformen) von Care & Fair übernommen, ein Stipendium für den Besuch der Primarschulen gibt es aber nicht, weil die Organisation mögliche Zweckentfremdung fürchtet. Die Schulen/Krankenhäuser befinden sich direkt im Teppichgürtel, die Zulassung zu diesen Einrichtungen und die Kostenübernahme unterliegt einer einfachen Einkommensschätzung. Es kann freilich (wie bei den Rugmark-Schulen) nicht ausgeschlossen werden, dass Eltern ihre Kinder aus den staatlichen Schulen abziehen (um Schulkosten einzusparen) und sie bei den Einrichtungen der beiden Initiativen unterbringen. Care & Fair versucht dies durch Überprüfung und die Abweisung von Familien, die nicht gleichzeitig ihre Töchter zur Schule schicken, zumindest zu erschweren. Die Organisation kommt nach eigenen Aussagen mit einem Verwaltungskostenaufwand von unter 10 Prozent des Prämienaufkommens auf; dies ist Folge der wenig aufwendigen Vergabeverfahren, eines nur geringen Verwaltungsstabes (die Restaufgaben werden von den Vorstandsmitgliedern mit erledigt) und der Kostenübernahme einzelner Positionen durch die

Mitglieder, die als Exporteure dazu natürlich auch hierzu in der Lage sind.

Das ernüchternde Fazit

Es sind nun die Versatzstücke zusammen getragen, die eine Einschätzung der Effekte von Siegelungsaktivitäten im Allgemeinen und insbesondere im Teppichsektor ermöglichen sollen. Erstens wissen wir nur sehr wenig über den Umfang der Kinderarbeit sowie ihre Bedingungen in der Dritten Welt und auch in Indien. Wir können beobachten, dass hier wie anderswo Aktionismus der notwendigen soliden Bestandsaufnahme vorausgeht. Ein Schlaglicht hierauf wirft die Tatsache, dass die Weltbank erst im Jahre 2000 eine gründliche Erhebung der Kinderarbeit im Teppichgürtel plante, also sechs Jahre nachdem die Siegelungsaktivitäten angegangen waren. Im Übrigen beschuldigen sich die dort tätigen internationalen Institutionen auch heute noch gegenseitig der Ahnungslosigkeit.⁵

Zweitens ist unbestritten, dass nur der allerkleinste Teil der wirtschaftlich aktiven Kinder im Exportsektor beschäftigt ist (in Indien 3 Prozent), so dass Siegelungsaktivitäten, Sozialklauseln oder Verhaltenskodizes für die übergroße Mehrheit der Kinderarbeiter irrelevant und, schlimmer noch, bei Erfolg dieser Initiativen kontraproduktiv sind. Die Herauslösung dieser Kinder aus ihren Beschäftigungsverhältnissen führt nämlich ohne parallele und zielgruppenorientierte Bildungs- und einkommensschaffende Maßnahmen nur zur Vergrößerung des Arbeitsangebots von Kindern in nicht kontrollierten Bereichen. Damit sinkt dort potentiell auch der Lohnsatz (vgl. Basu/Van 1998). Dies gilt umso mehr, als die Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen im Exportsektor in der Regel besser sind als in den binnenmarktbezogenen Bereichen.

Drittens sind Bestrebungen, Kinderarbeit durch Kontrolle und Siegelung zu vermindern, auch deshalb problematisch, weil diese Kontrolle bei der geographisch breiten Streuung von Kleinstbetrieben in den meisten Entwicklungsländern gar nicht wasserdicht sein kann. Siegelungsinitiativen, die auf wasserdichte Kontrolle setzen, arbeiten mit sinkendem Grenznutzen, verschwenden also Mittel, die besser für soziale Programme ausgegeben würden, die langfristig Kinderarbeit vermindern

können. In Indien gilt dies in noch stärkerem Maße, weil durch die neuerdings striktere Durchsetzung des Kinderarbeitsverbots Siegelungsinitiativen mit Kontrollanspruch inzwischen unnötige Doppelarbeit leisten. Das mindert nicht das Verdienst dieser Initiativen, Aufmerksamkeit auf das Problem gelenkt und die Rechtsdurchsetzung positiv beeinflusst zu haben.

Ist man viertens der Ansicht, dass Armut die Hauptursache fortbestehender Kinderarbeit ist, müssen die Familien freigesetzter Kinder Möglichkeiten erhalten, Ersatz Einkommen zu erwirtschaften. Diese können aus zusätzlichen Arbeitsplätzen für die erwachsenen Familienmitglieder, der Übernahme der Schulkosten, Stipendien etc. kommen. Zwischen dem Kontrollaufwand besonders von Rugmark und der Leistungsbilanz bei den eben genannten Programmen klafft aber eine beachtliche Lücke, was zeigt, dass die eigene Ursachendiagnose nicht immer ernst genommen wird oder – schlimmer noch – dass das ganze Unterfangen nicht an die Wurzel des Übels geht. Gerechterweise muss man freilich sagen, dass sich dank der Initiativen insgesamt die Versorgung des indischen Teppichgürtels mit Gesundheits- und Bildungseinrichtungen deutlich verbessert hat (in einem Unterdistrikt mit dem Ergebnis praktisch universaler Einschulung). Dies ist aber eher das Verdienst von Initiativen, die sich der Kontrolle enthalten, und kommt auch nicht in erster Linie einstmaligen Kinderarbeitern und ihren Familien zugute.

Wirtschaftliche Aktivität von Kindern erklärt sich fünftens nicht nur aus Armut, sondern auch und ganz wesentlich aus einem Mangel an schulischen Einrichtungen, mangelnder Qualität der Ausbildung und geringen wirtschaftlichen Anreizen für die Familien, ihre Kinder einschulen zu lassen. Zusätzliche Faktoren sind der Bildungsstand der Eltern und die Geburtenrate. Geburtenrate und alternative Beschäftigungsmöglichkeiten sind weitgehend eine Funktion erfolgreicher Entwicklung insgesamt. Schneller umsetzbar wären die Einführung flexiblerer Schultypen, Maßnahmen zur Reduzierung der hohen Abbrecher- und Wiederholerquoten, die Dezentralisierung des Schulwesens, Stipendien in bar oder als Sachleistungen (Nahrungsmittel) oder die Übernahme der

5. Interviews bei der Weltbank, der ILO und UNICEF (jeweils Neu-Delhi) im Februar 2000.

Schulskosten. Diese Maßnahmen können auch von außen unterstützt werden. Das geschieht bisher nur in sehr bescheidenem Rahmen, was in seltsamem Widerspruch zur Bedeutung steht, die dem Thema »Kinderarbeit« im Nord-Süd-Diskurs beigemessen wird. ◀

Literatur:

Anker, Richard; 2000: »The economics of child labour. A framework for measurement«, in: *International Labour Review*, 139,3; 257–280.

Anker, Richard und Helinä Melkas; 1996: Economic Incentives for Children and Families to Eliminate or Reduce Child Labour, ILO, Genf.

Anti-Slavery Society; 1988: *A Pattern of Slavery – India's Carpet Boys*, London.

Banerji, Rukmini; 2000: »Poverty and Primary Schooling«. Field Studies from Mumbai and Delhi, in: *Economic and Political Weekly*, March 4; 795–802.

Basu, Kaushik; 1999: »Child Labour: Cause, Consequence, and Cure, with Remarks on International Labor Standards«, in: *Journal of Economic Literature*, XXXVII (Sept.); 1083–1119.

Basu, Kaushik und Pham Hoang Van; 1998: »The Economics of Child Labour«, in: *American Economic Review*, 88,3; 412–427.

Boyden, Jo; 1994: »The Relationship between Education and Child Work«, Innocenti Occasional Papers, UNICEF, Florenz.

Chaudhri, D.P.; 1996: A Dynamic Profile of Child Labour in India, Child Labour Action and Support Project, ILO, New Delhi.

FNV; 1995: *Eliminating Child Labour*, Amsterdam.

Haas, Daniel; 1998: *Mit Sozialklauseln gegen Kinderarbeit? Das Beispiel der indischen Teppichproduktion*, Münster.

Haspels, Neliën und Michele Jankanish (Hg.); 2000: *Action against child labour*, ILO, Genf.

Hilowitz, Janet; 1997: *Labelling Child Labour Products. A Preliminary Study*, ILO, Genf.

International Labour Office; 1996a: Child Labour Surveys. Results of methodological experiments in four countries 1992–93, Genf.

International Labour Office; 1996b: Child Labour. Targeting the Intolerable, Genf.

International Labour Office; 1996c: Economically Active populations: Estimates and Projections, 1950–2010, Genf.

International Labour Office; 1998: Statistics on Working Children and Hazardous Child Labour in Brief, Genf, April.

International Labour Office; 2000: Action against child labour, Genf.

ILO-IPEC-India; 1999: Child Labour in India, New Delhi.

Institute of Trade and Development (ITAD); 1994: Status of Child Labour in Carpet Industry, Kathmandu, October.

Jensen, Peter und Helena Skyt Nielsen; 1997: »Child labour or school attendance? Evidence from Zambia«, in: *Journal of Population Economics*, 10; 413–424.

Juyal, B.N.; 1993: *Child Labour in the Carpet Industry in Mirzapur-Bhadoli*, ILO, New Delhi.

Kaul, Rekha; 2001: »Accessing Primary Education. Going Beyond the Classroom«, in: *Economic and Political Weekly*, Jan. 13; 155–162.

Kebschull, Dietrich; o. J.: *Philosophy & Achievements of the Rugmark-Labeling Approach*.

Kulessa, Margareta E.; 1995: Handelspolitische Sozialstandards zum Wohle der »Dritten Welt«? Zur entwicklungspolitischen Diskussion über Sozialklauseln im internationalen Handel, INEF Report 12/1995, Universität Duisburg.

Lieten, G.K.; 2000: »Children, Work and Education – II. Field Work in Two UP Villages«, *Economic and Political Weekly*, June 17; 2171–2178.

Melanowski, Norbert und Christoph Scherrer; 1996: *Internationale Handelsvereinbarungen und Sozialstandards*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Mishra, Lakshmidhar; 2000: *Child Labour in India*, New Delhi.

Nangia, Sudesh; 1988: *Child Workers in Carpet Weaving Industry in Jammu and Kashmir*, New Delhi, October

Psacharopoulos, George; 1997: »Child labour versus educational attainment. Some evidence from Latin America«, in: *Journal of Population Economics*, 10; 377–386.

Ray, Ranjan; 2000: »Child Labor, Child Schooling, and Their Interaction with Adult Labor: Empirical Evidence for Peru and Pakistan«, in: *The World Bank Research Observer*, 14,2; 347–367.

Salazar, Maria Christine und Alarcón Glasinovich; 1996: Better Schools: Less Child Work. Child Work and Education in Brazil, Colombia, Ecuador and Peru, Innocenti Essays No. 7, UNICEF, Florenz.

Scherrer, Christoph; 1996: »Die Auseinandersetzungen um die Berechtigung und die Ausgestaltung von Sozialklauseln«, in: Norbert Melanowski und ders. (Hg.), *Internationale Handelsvereinbarungen und Sozialstandards*, Düsseldorf; 21–54.

Schiefelbein, Ernesto; 1997: School-Related Economic Incentives in Latin-America: Reducing Drop-Out and Repetition and Combating Child Labour, Innocenti Occasional Papers, UNICEF, Florenz.

Sengenberger, Werner und Duncan Campbell (Hg.); 1994: *International labour standards and economic interdependence*, ILO, Genf.

Siddiqui, H.Y.; 1999: *Child Labour in India*, ILO-IPEC-India, New Delhi.

Singh, Surendra; 1994: *Child Labour in India*, Lucknow.

UNICEF; 1993: Street and Working Children. Innocenti Global Seminar, Florenz.