

Innovative Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderarbeit

von Ilka Bailey-Wiebecke und Wahidur Rahman

Trotz aller bisherigen Anstrengungen ist Kinderarbeit weiterhin eines der dunkelsten Kapitel unserer Zivilisationen. Die Verabschiedung nationaler Gesetze, die Ratifizierung internationaler Abkommen oder die Forschung zur Kinderarbeit sind unzureichend, um dieses Problem zu lösen. Vielmehr sind umfassende Maßnahmen notwendig, um die Kinder wieder in ein normales Leben zu integrieren und die wirtschaftliche Lage ihrer Familien dauerhaft zu verbessern. Dies ist die wichtigste Erfahrung aus Bangladesh, wo in den vergangenen zwei Jahren entschlossene und innovative Schritte zur Eindämmung der Kinderarbeit unternommen wurden. Diese Maßnahmen waren auf die Bekleidungsindustrie konzentriert, die die größte Zahl der jugendlichen Arbeiter beschäftigt. Kooperationspartner der Regierung sind das 'Internationale Programm zur Eliminierung der Kinderarbeit' der 'Internationalen Arbeitsorganisation' (IPEC/ILO), die 'Vereinigung der BekleidungsHersteller und -exporteure Bangladeshs' (BGMEA) sowie UNICEF.

Nach offiziellen Arbeitsmarktstatistiken ('Bangladesh Bureau of Statistics', BBS; 1992) sind 6,13 Millionen von insgesamt 31 Millionen Kinder zwischen fünf und 14 Jahren wirtschaftlich aktiv, d.h. sie gehen arbeiten. Rund 1,9 Millionen unter ihnen sind jünger als zehn Jahre. Insgesamt haben arbeitende Kinder auf dem Arbeitsmarkt einen Anteil von etwa zwölf Prozent. Von ihnen sind etwa fünf Millionen in der Landwirtschaft beschäftigt und stellen 14 Prozent aller landwirtschaftlichen Arbeitskräfte. Die übrigen Kinderarbeiter arbeiten in außerlandwirtschaftlichen Branchen mit einem Anteil von etwa 8,4 Prozent der Arbeitskräfte.

Kinderarbeit läßt sich in Bangladesh auf verschiedene Ursachen zurückführen, die alle mit der allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Lage des Landes zusammenhängen, wie Massenarmut, rasches Bevölkerungswachstum vor allem unter den Armen, mangelhafte Ausbildungsmöglichkeiten für Arme, das Vorrerrschen traditioneller Verhaltensweisen, Werte und Normen, fehlendes Bewußtsein über Langzeitschäden durch die Kinderarbeit, fehlende Kontrolle des Kinderarbeitsverbotes und Profitstreben der Unternehmer.

Die Textilindustrie und ihre Kinder

Noch 1985 existierten in Bangladesh gerade 250 Textilunternehmen mit rund 100.000 Beschäftigten. In den vergangenen zehn Jahren wurden demgegenüber in den größten Städten des Landes rund 2.000 neue Textilfabriken mit etwa einer Million Arbeitsplätzen errichtet. Der Bedarf an Kinderarbeit ist dabei groß, da Kinder billig sind und sich nicht in Gewerkschaften organisieren. Dies löste eine verstärkte Landflucht junger Menschen aus.

Rund jeder fünfte aller Textilarbeiter

ist nach Schätzungen ein Kind, wobei jedoch keinerlei Angaben zu den Altersgrenzen gemacht werden. Eine jüngere Studie einer Nichtregierungsorganisation (NRO) weist einen Kinderarbeitsanteil von 13 Prozent aus, d.h. Kinderarbeiter zwischen zehn und 14 Jahren, jüngere wurden nicht entdeckt. Demgegenüber präsentierte die Regierung Bangladeshs in einer offiziellen Stellungnahme gegenüber einer Kommission der Vereinten Nationen sehr viel niedrigere Zahlen. Am 11. August 1995 wurde die Kinderarbeit in der Textilindustrie als unbedeutend bezeichnet, da ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung nur vier bis fünf Prozent beträgt.

Das Kinderarbeitsproblem wird zusätzlich durch die geringe Bezahlung verschärft. Nach der unabhängigen NRO-Studie ist der durchschnittliche Monatsverdienst eines Textilarbeiters etwa 1.450 Taka (ca. US\$ 36,-). Jedoch verdient ein Drittel aller Textilarbeiter weniger als den Mindestlohn von 627 Taka (US\$ 16,-). Die meisten dieser geringbezahlten Arbeiten werden von Kindern übernommen, die somit die Löhne der übrigen Arbeiter drücken.

Die Kinderarbeit in der Textilindustrie wird gemeinhin als vergleichsweise ungefährlich betrachtet. Unveröffentlichte Angaben zu Kinderarbeit in 47 Bereichen zeigen jedoch, daß die Arbeitsbelastung und die Umwelteinflüsse in der Textilindustrie schädliche Langzeitfolgen für die Gesundheit der Kinder auslösen. Hierzu zählen unzureichende sanitäre Einrichtungen, Sehschäden durch anstrengende Arbeiten, Enge an den Arbeitsplätzen, mangelhafte Trinkwasserversorgung, Staubbelastung vor allem durch Baumwollstaub, unzureichende Belüftung sowie Arbeiten mit gefährlichen Werkzeugen. Im Vergleich zu anderen Arbeiten im informellen Sektor sind die genannten Gefährdungen jedoch

weniger bedrohlich für Leben und Gesundheit der Kinder.

Einer der Autoren der Studie hatte selber die Gelegenheit, eine solche Fabrik zu besichtigen. Sein Bericht ist mit der Anmerkung versehen, daß die beschriebenen Zustände hoffentlich nicht repräsentativ seien. Die Fabrikhallen waren bis zu seinem Besuch abgeschlossen, steile Treppen und Stiegen wiesen keine Geländer auf. Kinder machten nach seinen Schätzungen mindestens rund 40 Prozent aller Arbeitskräfte aus und selbst an schnellaufenden Maschinen wurden etwa zehnjährige Kinder eingesetzt.

Dieser Betrieb wurde kurz zuvor bestreikt und der Geschäftsführer hatte deshalb zusätzliche Nachtschichten angeordnet. Jedoch mußten große Teile der bereits für den Export verpackten Textilien wegen Qualitätsmängeln zurückgenommen werden, für die die Aufseher wiederum die Arbeiter zurechtwiesen.

Die "Harkin Bill"

Die Beratungen zur Aufhebung der Kinderarbeit 1992 im US-Kongreß ("Harkins Bill") rüttelte wegen der möglichen Konsequenzen sowohl die Textilproduzenten in Bangladesh wie auch die amerikanischen Importeure auf. Da dieser Gesetzentwurf in den internationalen Medien eine große Beachtung fand, fürchteten zahlreiche große amerikanische Handelsmarken negative Auswirkungen auf ihre Geschäfte. So gaben sie bekannt, Textilimporte aus Bangladesh einstellen zu wollen.

Im Januar 1993 begannen einige Textilunternehmer in Bangladesh, junge Arbeiter aus ihren Fabriken zu entlassen. Bis Juni 1994 wird die Gesamtzahl der entlassenen Kinder auf etwa 30.000 bis 40.000 geschätzt. Im Juli desselben Jahres erklärte die 'Vereinigung der BekleidungsHersteller und -exporteure Bangla-



Ziel der Anstrengungen ist es, Kinderarbeit aus den Textilfabriken zu verbannen. Dies ist in diesem Unternehmen bereits geschehen (Foto: Walter Keller)

deshs', bis zum 31. Oktober 1994 die Kinderarbeit vollständig aufgeben zu wollen. Diese Entscheidung wurde jedoch nicht von allen Unternehmen begrüßt.

Informationen zum damaligen Zeitpunkt ließen darauf schließen, daß sich die wirtschaftliche Situation der Familien dieser Kinderarbeiter, die aus den Textilfabriken entlassen wurden, drastisch verschlechtert hatte und viele Kinder nun in weitaus gefährlichere Branchen ausgewichen waren. Vor dem Hintergrund dieser negativen Auswirkungen der alleinigen Aufhebung der Kinderarbeit, ohne den Kindern Alternativen zu bieten, riefen zahlreiche nationale und

internationale NROs dazu auf, keine Kinderarbeiter mehr zu entlassen, solange nicht andere Lösungen gefunden seien.

Zu diesem Zeitpunkt unternahm die ILO parallel zu ihrer eigentlichen Arbeit eine Machbarkeitsstudie für Ausbildungsprogramme für Kinderarbeiter in der Textilindustrie Bangladeshs und schlug vor, ein Pilotprojekt zur Ausbildung der jungen Textilarbeiter zu finanzieren. Danach sollte den Kindern eine leichte, vollbezahlte Arbeit von bis zu sechs Stunden täglich erlaubt sein, um dann anschließend an einem zweistündigen Ausbildungsprogramm teilzunehmen.

Mit dem näherrückenden Stichtag der BGMEA zur Entlassung aller Kinderarbeiter, formierte sich der Protest der Kinderarbeiter dagegen. Tausende demonstrierten in verschiedenen Teilen Dhakas, wo die Mehrheit der Textilfabriken konzentriert ist. Am 30. Oktober 1994 überreichten 53 Kinderarbeiter einen humanitären Appell an den US-Botschafter in Dhaka sowie an den ILO-Direktor, den Landesrepräsentanten der UNICEF und an Senator Tom Harkin. Kopien hiervon wurden an die Redaktionen der wichtigsten Tageszeitungen verteilt, die den Text am folgenden Tag abdruckten. Daraufhin kam es am 31. Oktober zu einem gemeinsamen Treffen von BGMEA, ILO, UNICEF, der US-Botschaft und Vertretern verschiedener NROs.

Nach längeren Diskussionen wurde ein Kompromiß gefunden, der die Interessen beider Seiten berücksichtigt. Danach übernehmen die Kinder leichtere Arbeiten in Teilzeit und bekommen die Möglichkeit, nach der Arbeit noch besondere Schulen zu besuchen. Dieser Kompromiß sollte anschließend in einer schriftlichen Vereinbarung ('Memorandum of Understanding', MOU) festgehalten werden, um dann in die Tat umgesetzt werden zu können. Zugleich beschloß der Vorstand der BGMEA, die Kinderarbeiter nicht wie geplant zum 31. Oktober 1994 zu entlassen.

Zwar wurde ein Entwurf dieser Vereinbarung erstellt, doch akzeptierte die Mehrheit der BGMEA-Mitglieder diesen Kompromiß nicht. Sie befürchteten, daß Importeure und Kunden im Westen selbst die Teilzeitbeschäftigung von Kindern in den Textilfabriken ablehnen und somit ihre Waren nicht kaufen würden.

Auf diese Ablehnung des zuvor gefundenen Kompromisses gingen vielfältige Reaktionen ein. So drohte die US-amerikanische Kinderarbeits-Koalition ('Child Labour Coalition', CLC) eine Boykott-Kampagne gegen die gesamte Textilindustrie Bangladeshs an, solange der Text der Vereinbarung nicht unterzeichnet sei, und zusätzlich zur Aufgabe der Kinderarbeit in den BGMEA-Fabriken nicht auch soziale Fördermaßnahmen für diese Kinder und ihre Familien ergriffen würden. Nur dieser internationale Druck sowie der Einsatz einiger Parteien und der Regierung von Bangladesh führten dazu, daß am 4. Juli 1995 eine überarbeitete Fassung des MOU unterzeichnet werden konnte.

'Memorandum of Understanding'

Das Memorandum legt fest, daß eine Studie das Ausmaß der Kinderarbeit in der Textilindustrie feststellen soll. Bis zum Abschluß dieser Studie wurde ver-



Kinderarbeit in der Textilindustrie ist nur eines der Probleme. Zehntausende von Kindern arbeiten vor allem im informellen Sektor wie dieses Mädchen, das Steine klein schlägt (Foto: Walter Keller)

einbart, keine weiteren Kinderarbeiter zu entlassen. BGMEA soll diese Daten in den Fabriken seiner Mitglieder erheben und Vertretern von ILO, UNICEF und der US-Botschaft die Beteiligung daran gewähren. Die Daten dieser von ILO, UNICEF und BGMEA gemeinsam finanzierten Studie sollten bis zum 31. Oktober 1995 vorliegen.

Zukünftig sollen keine weiteren Kinderarbeiter unter 14 Jahren mehr eingestellt werden. Die drei Vertragspartner verpflichteten sich, in Kooperation mit der Regierung möglichst viele der Kinder bis zum 31.10.1995 in Schulprogrammen unterzubringen. UNICEF sagte die Anschubfinanzierung des Ausbildungsprogramms zu, während ILO technische und finanzielle Hilfen für ein Kontrollprogramm mit unangekündigten Besuchen in den Fabriken übernahm.

Zentrale Bestandteile des Memorandums zur Einkommensschaffung sind:

- Stipendien für die Kinderarbeiter, die an den Schulprogrammen teilnehmen, mit gemeinsamer Finanzierung durch ILO und BGMEA,
- BGMEA versucht, Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten für Familienmitglieder der Kinderarbeiter zu schaffen,
- neben Stipendien sollen zusätzliche einkommensschaffende Maßnahmen er-

griffen werden, um Einkommensverluste der Familien zu verhindern, z.B. mit Fördermaßnahmen oder Krediten für die Eltern,

- die drei beteiligten Institutionen untersuchen Möglichkeiten, Ernährungsprogramme für die Kinderarbeiter in den Ausbildungsmaßnahmen einzurichten, z.B. als Ausweitung des 'Food for Education'-Programmes der Regierung und des Welternährungsprogrammes.

Die Maßnahmen von ILO, UNICEF und BGMEA sollen von einem informellen Komitee koordiniert werden, an dem sich auch die Regierung Bangladeshs und Vertreter der US-Botschaft beteiligen.

Im Rahmen der Studie wurden 25 Untersuchungsteams eingesetzt, die in den Fabriken die Daten aller Kinder, d.h. Namen, Identitätsnummer, Alter sowie Informationen zu den Familien und zu den Arbeitsbedingungen, sammelten. Insgesamt wurden in den BGMEA-Fabriken 10.547 Kinderarbeiter unter 14 Jahren gezählt, wobei in strittigen Fällen der Altersbestimmung Gutachten von Lehrern oder Ärzten eingeholt wurden. Die Entscheidung über solche strittigen Fälle obliegt dabei dem Komitee.

Entsprechend den Vereinbarungen begann die Finanzierung des Kontrollsys-

tems durch die ILO im Dezember 1995. Dadurch sollte einerseits sichergestellt werden, daß kein Kind entlassen wird, solange nicht entsprechende Schulen bereitstehen, andererseits wurde darauf geachtet, daß keine neuen Kinder eine Arbeit in den Fabriken aufnehmen.

Zwischenzeitlich ist aus dem informellen Komitee ein endgültiges Überwachungssystem entstanden, das unter der Leitung eines internationalen Experten aus dem niederländischen Arbeitsministerium steht. Inspektionen finden ohne Vorankündigung statt, wenn Kinderarbeit aufgedeckt wird, kann das Unternehmen mit einer Strafe von 1000 US-Dollar belegt werden. In extremen Fällen kann das BGMEA weitere Sanktionen, wie z.B. Exportverbot, gegen die Firma aussprechen.

Parallel zu dem Überwachungssystem wurden mit Mitteln von UNICEF für ehemalige Kinderarbeiter, meist Mädchen, Schul- und Ausbildungsstätten geschaffen. Dieses Programm wird in Bangladesh über zwei große Nichtregierungsorganisationen abgewickelt und umfaßt 316 Schulen, in denen derzeit 8.033 Kinder eine Schulausbildung erhalten. Die Kinder bekommen außerdem ein Stipendium in Höhe von 300 Taka, ca. 11 Mark. Dies entspricht etwa der Hälfte bis einem Drittel des früheren Verdienstes.

Interne Daten der ILO zeigen, daß das Problem reduziert werden konnte, es jedoch nach wie vor noch zu Kinderarbeit in der Textilindustrie kommt. Schätzungen von Anfang März 1997 gehen davon aus, daß der Anteil der Kinderarbeiter an der Gesamtbeschäftigtenzahl in diesem Industriezweig noch bei 11,5 Prozent liegt. Diese Zahlen wurden auch in einem Zeitungsbericht des 'Independent' vom 26. März 1997 genannt.

(Der Beitrag beruht auf einem Artikel in: Human Rights Forum, 'Philippine Human Rights Information Center', Vol V, No. 2, 1996. Der Beitrag wurde noch ergänzt durch aktuelle Informationen der Autorin Ilka Bailey-Wiebecke)