

# Indiens Kinder und die vergessene Schulpflicht

## – Geschichte verpaßter Chancen –

Auf der Schwelle zum 21. Jahrhundert präsentiert sich Indien als weltweit größter Produzent von Analphabeten und Kinderarbeitern. Von den geschätzten 82 Millionen indischen Kindern in der Altersstufe von 6 bis 14 Jahren gehen nur weniger als die Hälfte zur Schule. Von zehn Kindern, die die erste Klasse besuchen, werden nur vier die vierte Klasse beenden – weit unter dem Minimum, das erforderlich ist, um sich die Kunst des Lesens und Schreibens anzueignen und zu erhalten.

Im Vergleich zu den meisten anderen Ländern mit niedrigem Einkommen investiert Indien weniger staatliche Mittel in sein Grundschulwesen. Der Anteil im Etat der indischen Regierung hat in diesem Bereich in den aufeinanderfolgenden Fünf-Jahres-Plänen kontinuierlich abgenommen, und die Gesamtausgaben pro Schüler und Jahr sind bei der Zentralregierung und bei den Regierungen der einzelnen Bundesstaaten gleichermaßen gesunken. Etwa zwischen 13,6 und 44 Millionen (andere Quellen sprechen von noch mehr) indische Kinder bilden eine ausgebeutete Gruppe von Arbeitskräften, die sich durch das Fehlen einer starken, beschützenden Gesetzgebung noch weiter zu vermehren scheint.

Das in Madras erscheinende Nachrichtenmagazin 'Frontline' hat sich jüngst in mehreren Ausgaben der fehlgeschlagenen indischen Bildungspolitik gewidmet. Ausgangspunkt dafür war die Veröffentlichung einer Studie des amerikanischen Politikwissenschaftlers Weiner, die in Indien große Beachtung fand. Mit dieser Ausgabe von 'Südastien' beginnen wir eine Berichterstattung zu diesem Thema. Zwei weitere Beiträge werden in den folgenden Ausgaben folgen. Die Bearbeitung und Übersetzung der Texte hat Samar Andert übernommen.

Zwischen 1961 und 1981 haben jedes Jahr etwa fünf Millionen nicht eingeschulte Kinder die Reihen der Analphabeten verstärkt, und haben diese 1981 auf insgesamt 437 Millionen anschwellen lassen. Bei Betrachtung aller Personen ab sieben Jahren lag die Analphabetenrate 1981 auch schon bei 302 Millionen, und, nach den vorläufigen Ergebnissen der letzten Volkszählung, bei 324 Millionen im Jahr 1991. Die Lese- und Schreibfertigkeit der gleichen Gruppe (alle Personen ab sieben Jahren) soll insgesamt von 43,61 Prozent (56,37 Prozent für Männer / 29,75 Prozent für Frauen) im Jahr 1981 auf 52,11 Prozent (63,86 / 39,42 Prozent) im Jahr 1991 gestiegen sein. Bei Anwendung der herkömmlichen Definition von Lese- und Schreibfertigkeit liegt die Alphabetisierungsrate der Gesamtbevölkerung heute bei 42,94 Prozent (1991), im Vergleich zu 36,23 Prozent im Jahr 1981 und 29,48 Prozent im Jahr 1971.

Während die Alphabetisierungsrate gestiegen sein mag, hat die Gesamtzahl der Analphabeten unglaublich zugenommen – über 22 Millionen kamen in den letzten 10 Jahren neu hinzu. In diesem Zeitraum hat Indiens Bildungspolitik, die eine generelle Schulpflicht nicht kennt, einen Stamm von Lese- und Schreibkundigen erzeugt, der zahlenmäßig vergleichbar ist mit der gesamten Bevölkerung des Bundesstaates Assam im Jahr 1991. Ebenso beunruhigend ist der Vergleich zwischen den Dekaden 1971 und 1981 und 1981 und 1991, der eine tatsächliche Verlangsamung in der Steigerung der Alphabetisierungsrate enthüllt. Im Jahr 2000 wird Indien mindestens 50 Prozent aller Analphabeten der Welt beherbergen – sollten sich bis dahin die politischen Rahmenbedingungen nicht ändern.

Trotzdem hat dieser Zustand bis heute noch keine nationale Diskussion ausgelöst – ebensowenig wird er als Problem angesehen, das dringend bekämpft werden muß. Es gibt natürlich immer wiederkehrende Ermahnungen, den "Fluch" des Massenanalphabetentums zu beenden, und von Zeit zu Zeit tauchen Pläne auf, die dies zum Ziel haben. Aber im allgemeinen herrscht die "Politik des Nichtstuns" vor, wie Weiner, ein amerikanischer Politikwissenschaftler, es nennt.

Am auffälligsten ist das Scheitern des Versuchs, Analphabetentum und Kinderarbeit mit der Methode zu bekämpfen, die noch am wahrscheinlichsten dauerhafte Resultate hervorrufen müßte: die Verpflichtung für alle Kinder in Indien, fünf oder sechs Grundschuljahre zu absolvieren.

Weiner, dessen Verständnis der indischen Gesellschaft durch 40 Jahre Forschung geschärft und differenziert wurde, versucht zu erklären, warum Indiens Politik bezüglich Kindererziehung und Kinderarbeit sich von der so vieler anderer Länder unterscheidet. Er findet heraus, daß der Schlüssel zu diesem Rätsel nicht in der ökonomischen Rückständigkeit und der Massenarmut des Landes liegt, sondern in den Weltanschauungen derjenigen, die Macht ausüben und Einfluß besitzen: Beamte, Pädagogen, Gewerkschaftler, Sozialfunktionäre, Wissenschaftler und, ganz allgemein, die indische Mittelklasse. Unabhängig von der jeweiligen politischen Loyalität, dem religiösen Bekenntnis oder sozialen Gewissen betrachten laut Weiner viele Vertreter dieser Gruppen die Welt weiterhin durch die verzerrende Linse des Kastenwesens.



Indische Kinder auf dem Weg in ihre Schule - Hintergrund (Foto: Walter Keller)

Trotz 40 Jahre unabhängiger demokratischer Regierungen, in denen das Kastensystem von offizieller Rhetorik gebeutel, von politischen Parteien beklagt wurde und das Angriffsziel so vieler feierlicher Schwüre war, lebt die alte hierarchische Ordnung weiter und formt auch heute noch das grundsätzliche Weltbild vieler Inder. Der Einfluß des 'Ancien régime' ist vielleicht nirgends so deutlich und so schädlich wie auf dem Erziehungssektor, wo alte Vorstellungen über den Sinn und Zweck von Bildung - und wer Zugang zu ihr erhalten sollte - immer noch die Diskussionen bestimmen.

Insbesondere herrscht weiterhin die Ansicht vor, daß Bildung die Unterschiede zwischen sozialen Schichten erhalten und stützen solle, anstatt Integration zu fördern: Daß eine Form von Bildung den Bedürfnissen derjenigen Kinder gerecht werden soll, die "für handwerkliche Arbeiten bestimmt" sind, und eine andere Form den kognitiven Bedürfnissen derjenigen, die "für geistige Arbeit bestimmt" sind. Diese Aufspaltung, so glaubt Weiner, ist der Grund für das Scheitern Indiens, die allgemeine Schulpflicht durchzusetzen, deutliche Fortschritte in der Alphabetisierung von Erwachsenen zu machen und dem Skandal der Kinderarbeit ein Ende zu bereiten. Weite Teile der bevorzugten indischen Mittelklasse betrachten ernsthafte Strategien zur Erziehung der Massen, ja selbst die Idee der Schulpflicht, als unruhestiftend - all das sollte deshalb besser vermieden werden.

In seiner Untersuchung folgt Weiner mehreren Spuren: Er gibt einen Überblick über die offizielle Gesetzgebung, die sich mit Bildung und Kinderarbeit beschäftigt, er besuchte Grundschulen, handwerkliche und

technische Ausbildungsstätten sowie nicht-formale Bildungsprogramme in verschiedenen Teilen Indiens, er interviewte mehr als 100 Regierungsbeamte, Pädagogen, Forscher und Sozialfunktionäre, und er nimmt Bezug auf die reichhaltige Forschung indischer Akademiker zur Situation von Kinderarbeit in verschiedenen Industriezweigen sowie zum Problem der Schulabbrecher. Die Studie enthält eine vergleichende historische Perspektive durch die beeindruckende Darstellung des Kampfes für die Schulpflicht in verschiedenen Epochen und Gesellschaften, die die allgemeine Schulpflicht durchgesetzt haben.

Ein entscheidender Aspekt von Weiners Studie ist, daß sie nicht nur die Wahrnehmungen, Analysen und Prioritäten des "erwachsenen Indiens" darstellt, sondern auch die Sicht der minderjährigen Opfer staatlicher Trägheit mit einbezieht. Auf der Suche nach den Vergessenen, ignorierten Stimmen von Indiens arbeitenden Kindern betrat Weiner verschiedene Arbeits- und Überlebenskampfplätze: Die Straßen von Secunderabad, die Gassen und Stände des Marktes von Bangalore, die Felder von Andhra Pradesh, die Glasschmelzöfen von Firozabad, die Töpfereien von Khurja; und die ausbeuterischen Streichholzmanufakturen von Sivakasi, dessen zugegebene 45.000 Kinderarbeiter (andere Zählungen kommen auf nahezu 150.000) die kleine Stadt im südlichen Tamil Nadu vielleicht zum Ort der größten Konzentration von Kinderarbeit weltweit machen. Beim Gespräch mit Kindern stellte Weiner fest, daß viele von ihnen "außergewöhnlich redegewandt Auskunft darüber gaben, warum sie die Schule verlassen haben, unter welchen Umständen ihre Eltern leben, und ob sie selbst irgendeinen Ausweg aus ihrer Lage sähen". Auf-

fällig war, daß ihre eigenen Wahrnehmungen sich oft stark von denen unterschieden, die die Erwachsenen von ihnen haben. Die meisten Kinder würden lieber zur Schule gehen anstatt "Fertigkeiten" zu erlernen.

Indem er die Pflicht zur Erziehung all seiner Minderjährigen in den Wind schlägt, betrügt der indische Staat de facto Millionen seiner Kinder um die Erfahrung von Kindheit, die verstanden wird als eine Zeit des Spielens, des Ausprobierens und der Selbstentdeckung. In Sivakasi erfährt Weiner von der 16-jährigen Kamala die Geschichte einer zehnjährigen Schuffterei: Im Alter von sechs Jahren paßte Kamala auf jüngere Geschwister auf, dann ging sie dazu über, Streichholzschachteln herzustellen, und arbeitete anschließend mehrere Jahre in einem Betrieb, der Streichhölzer herstellt, nicht weit von ihrem Dorf entfernt. Mit 14, dem legalen Mindestalter für Fabrikarbeit, wechselte sie von dem Betrieb in eine der Fabriken Sivakasis. Kamala ist nie zur Schule gegangen.

### Schulpflicht und Kinderarbeit

Auf der Basis seiner mehrgleisigen Untersuchungen kommt Weiner zu bestimmten Schlußfolgerungen über Schulpflichtpolitik im allgemeinen und über Indiens Versäumnisse auf diesem Gebiet. Das erste Ergebnis beschäftigt sich mit dem Verhältnis von rechtlich durchgesetzter Bildung (Schulpflicht) und dem Bann von Kinderarbeit: der Blick in die Geschichte zeigt, daß fast nirgendwo das letztere Ziel ohne das erstere erreicht worden ist. Weiner: "Schulpflichtgesetze werden üblicherweise noch vor den Gesetzen zur Bekämpfung von Kinderarbeit gemacht, und ihre Durchsetzung reduziert Kinderarbeit wesentlich oder schafft sie ganz ab". Ein Grund dafür ist die Tatsache, daß es einfacher ist, Schulunterricht durchzusetzen, als den Zugriff von Arbeitgebern auf Kinderarbeiter zu lockern. Fabrikinspektoren müssen sowohl tausende kleiner Arbeitsstätten als auch deren Arbeitgeber beaufsichtigen, welche nur zu willig sind, sich aus unbequemen Situationen 'freizuschmieren'. Unmotivierte Inspektoren machen oft gemeinsame Sache (und Geschäfte) mit den Arbeitgebern.

Wie auch immer, in Indien herrscht nicht die Sichtweise vor, daß Schulpflicht die wirkungsvollste Maßnahme wäre, um Kinder aus der Arbeiterschaft herauszulösen. Tatsächlich gab es nie einen ernsthaften Versuch, Grundschulziehung verbindlich einzuführen. Die speziellen Schutzmaßnahmen für Kinder, die sich das unabhängige Indien in seine Verfassung geschrieben hat, bleiben fromme Absichten, gegen die verstoßen wird, und die keinerlei Unterstützung seitens ernsthafter Gesetzgebung erfahren. So verspricht die Verfassung in Artikel 39 Kindern "Chancen und Mittel, um sich in gesunder Weise und in freiem, würdevollen Rahmen entwickeln zu können", und verpflichtet den Staat in Artikel 45, "danach zu streben, bis zum Jahre 1960 freien und verbindlichen Schulunterricht für alle Kinder bis zum Alter von 14 Jahren bereitzustellen".

Während die Regierungen vieler Bundesstaaten behaupten,

sie hätten per Gesetz die allgemeine Schulpflicht eingeführt, entlarvt Weiner diese Gesetze als reine Kann-Bestimmungen, die es der örtlichen Verwaltung zwar ausdrücklich erlauben, in Schulen Anwesenheitspflicht einzuführen, aber gezwungen wird niemand zu diesem Schritt. Solche Gesetze treffen keine Vorkehrungen für eine verpflichtende Registrierung der Namen und Geburtsdaten von Kindern; es sind keine Zählregister, keine Personen, die die Durchführung überwachen würden, keine Verfahren, um Eltern zu warnen und keine Strafen für Eltern, die ihre Kinder nicht zur Schule schicken, vorgesehen.

In letzter Zeit ging sogar die bisher noch übliche Unterstützung einer allgemeinen Schulpflicht in Form von Lippenbekenntnissen zurück. "Wir sprechen nicht mehr von Schulpflicht", sagte ein hoher Beamter zu Weiner. "Wir haben dieses Wort gestrichen. Wir sprechen von Bildung für alle, oder von allgemeiner Bildung, aber nicht mehr von Pflicht. Wir können Bildung nicht aufzwingen".

In Indiens aufgeklärten pädagogischen Kreisen konzentrieren sich die Gespräche auf 'Anreize' (d.h. das Winken mit kostenlosen Schulmahlzeiten, Schuluniformen, Büchern und anderen Ködern als Anreiz für die Eltern); auf die Bereitstellung von 'relevanten markt-orientierten Lehrangeboten (im Gegensatz zum angeblich praxisfernen Inhalt herkömmlicher Schulausbildung), und auf nicht-formale Bildung, die noch arbeitenden Kinder vermittelt werden soll - irgendwann, während oder nach ihrem langen, schweren Arbeitstag.

Die 'Umstrukturierung der Bildung', die 1985/86 in Rajiv Gandhis neuer Bildungspolitik vorgeschlagen wurde, gab der Abkehr vom Ziel der Schulpflicht konkreten Ausdruck. Grundschulziehung sollte nun 'allgemein verbreitet', aber nicht aufgezwungen werden. In jedem Verwaltungsbezirk sollten Modellschulen entstehen, die die Auslese leistungsstarker Schüler betreiben sollten. Nicht-formale Bildungsangebote für arbeitende Kinder sollten ausgeweitet werden. Durch ein Paket von Anreizen und anderen Mitteln sollte eine Kerbe in die hohe Schulabbrecherrate geschlagen werden. Bildung sollte allgemein 'realitätsnaher' werden.

Die Betrachtung der Früchte dieser Bemühungen läßt den Politikwissenschaftler unbeeindruckt. Während das Modellschulen-Programm (Navodaya Nidyalaya Scheme) schnell in ein finanzielles Tief abdriftete und als unsensibel und elitär beschimpft wurde, versank das nicht-formale Bildungsprogramm in einem bekannten Sumpf von Problemen: "Beobachter des Programms stellten fest, daß Bundesstaaten bei der Verwendung des zur Verfügung gestellten Geldes versagten, daß Lehrkräfte nicht richtig ausgebildet waren, daß viele der Ausbildungszentren geschlossen hatten, daß ein Großteil der Kinder, die in das Programm aufgenommen wurden, unter neun Jahre alt waren - und daher eigentlich reguläre Schulen besuchen sollten, und daß es in diesen Zentren keine wirkungsvolle Kontrolle und Auswertung gab".



Kinderarbeit (Foto: Krishna Subramaniya)

Von der indischen Regierung war mittlerweile wenig von der Überzeugung zu spüren, die notwendig gewesen wäre, um die großen Geldsummen in Bewegung zu setzen, die für die allgemeine Verbreitung von Grundschulbildung erforderlich wären. Die 'neue' Politik hatte allzu bekannte Züge ...

Im Oktober 1987 pries Rajiv Gandhi vor einem Publikum der Harvard-Universität die Errungenschaften indischer Demokratie in einem nicht sehr vielversprechenden, von Armut und Analphabetentum dominierten sozialen Umfeld. Auf die Frage eines indischen Studenten, ob das noch so weit verbreitete Analphabetentum so viele Jahre nach der Unabhängigkeit nicht eigentlich ein Schandfleck auf dem politischen System Indiens wäre, antwortete Gandhi: "Ich denke nicht, daß Alphabetisierung der Schlüssel zur Demokratie ist ... Weisheit ist viel wichtiger. Wir haben gesehen - und ich beschränke mich jetzt nicht nur auf Indien, sondern beziehe andere Länder mit ein - daß die Lese- und Schreibfertigkeit manchmal die Sehkraft einengt, anstatt sie zu erweitern" (zitiert im Boston Globe, 19. Oktober 1987).

Diese Bemerkung aus dem Stehgreif erscheint wie die Schlußfolgerung und Rechtfertigung einer umfassend gemachten Erfahrung. Die 'Congress-Partei' als die dominante politische Kraft in den vier Jahrzehnten indischer Unabhängigkeit ist weit davon entfernt, sich zu ihrem eigenen spektakulären Scheitern auf dem Gebiet der Bildungspolitik zu bekennen, sondern bietet stattdessen eine scheinbar rationale Erklärung für ihre Politik des Nichtstuns an - und das vor einem weltweit berühmten Zentrum höherer Bildung.

Der Rückzug vom formalen Bekenntnis zu einem verbindlichen Vollzeit-Unterricht ist laut Weiner von einer

rückläufigen Gesetzgebung in Bezug auf Kinderarbeit begleitet worden. Die Versuche, die es gegeben hat, diese Praxis in Indien zu verbieten, scheinen durch bestimmte Entwicklungen Mitte der achtziger Jahre aufgeweicht worden zu sein. Das indische Arbeitsministerium beschreibt in seinem Jahresbericht von 1983/84 Kinderarbeit als eine "harte Realität", deren Beseitigung für das Ministerium weder günstig noch überhaupt durchführbar sei. Das Akzeptieren dieser "harten Realität" bedeutet in diesem Zusammenhang auf jeden Fall das Eingeständnis, daß die existierenden Gesetze gegen Kinderarbeit unbrauchbar sind. Statt der bisherigen Verbote wäre ein ganz neuer gesetzlicher Rahmen erforderlich, der verbindliche Vorschriften enthalten müßte.

Dieser festgestellte Mangel sollte vor ein paar Jahren in Angriff genommen werden. Weiner untersuchte in diesem Zusammenhang die Rolle, die die in Bangalore ansässige Organisation 'Concerned for Working Children' (CWG) bei der Formulierung des neuen Gesetzes gegen Kinderarbeit spielte. Interessanterweise wurde CWC, einer von Gewerkschaftern gegründeten Organisation, sehr bald eine zentrale Funktion bei der Schaffung dieses Gesetzes zugewiesen. CWC organisierte ein Seminar unter der Schirmherrschaft des Ministeriums für die Entwicklung menschlicher Ressourcen (zuständig für die Bereiche Kultur und Bildung), auf dem unter anderem Kinderarbeit als eine legitime Form von Arbeit definiert wurde und auf dem der grundlegende Entwurf für das neue Gesetz über Kinderarbeit von 1987 entstand. Dieses Gesetz, bei dessen Schaffung CWC eine so aktive Rolle spielte, legalisiert nach Meinung vieler Kritiker, Weiner eingeschlossen, auf effektive Weise die Kinderarbeit in Indien.

Das neue Gesetz legt kein Mindestalter für die Beschäftigung von Kindern fest. Es bleibt sehr ungenau in seiner Definition von 'gefährlichen Industriezweigen', von denen Kinder ferngehalten werden sollen - und es erlaubt den Einsatz von Kindern in sämtlichen Industrien, ob gefährlich oder nicht, wenn es sich dabei um sogenannte 'Familienarbeit' handelt, d.h. wenn andere Familienmitglieder auch dort arbeiten. Weiner zitiert in diesem Zusammenhang die Einschätzung Dr. Neera Burras, daß dieses Gesetz gegen die Artikel 24, 39 und 45 der indischen Verfassung verstößt, die Kinderarbeit verbieten und das Recht auf freien Schulunterricht garantieren.

Weiner stellt schließlich fest, daß der unverbindliche, nur die reine Verbreitung fördernde Weg hin zur Bildung der Massen in eine Sackgasse führt. Ohne den eisernen Rahmen eines Gesetzes, das zumindest ein paar Jahre Grundschulziehung zur Verpflichtung macht, werden Millionen von indischen Eltern ihre Kinder auch in Zukunft nie zur Schule schicken, werden Arbeitgeber ihren Griff auf diese billigen, flinken und anspruchlosen Arbeitskräfte nicht lockern, und Indien wird weiterhin den internationalen Bund der Analphabeten anführen - bis tief ins nächste Jahrhundert hinein.

(Die Berichterstattung zum Thema wird fortgesetzt)