

Reduziert die Globalisierung die Kinderarbeit? Kontraproduktive Handelssanktionen

Von Eric V. Edmonds

Sind Handelssanktionen gegen Länder, welche Kinderarbeit zulassen, ein wirksames Instrument, um diese zu reduzieren? Der Autor des folgenden Beitrags vertritt die Ansicht, dass sich solche Sanktionen kontraproduktiv auswirken müssen, da sie das Einkommenspotenzial armer Länder reduzieren. Seine Untersuchungen in Vietnam zeigen, dass die Einkommenszunahme armer Haushalte auf Grund einer stärkeren Integration in die Weltwirtschaft die Kinderarbeit nachhaltig zu reduzieren vermag. (Red.)

Kinderarbeit ist in den Entwicklungsländern weit verbreitet. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) schätzt, dass mindestens 250 Millionen Kinder im Alter zwischen 5 und 15 Jahren arbeiten müssen. Über die Allgegenwärtigkeit von Kinderarbeit in der Dritten Welt empören sich weite Kreise in den Industriestaaten. Deshalb haben westliche Regierungen mit dem Ergreifen von Handelssanktionen gedroht, falls die Entwicklungsländer keine Anstrengungen unternehmen, um die Kinderarbeit zu eliminieren. Die Ergebnisse verschiedener Studien zur Kinderarbeit deuten darauf hin, dass die «Arbeitgeber» der Kinder meist deren eigene Eltern sind und dass diese ihre Kinder eigentlich lieber in eine Schule schicken würden. Somit ist letztlich Armut die Ursache der Kinderarbeit. In einer neuen Untersuchung über Kinderarbeit in 4000 vietnamesischen Haushalten hat sich gezeigt, dass eine Öffnung gegenüber dem Welthandel, die das Los der landwirtschaftlichen Haushalte verbessert, dazu führt, dass die Eltern die Arbeitslast ihrer Kinder senken und diese vermehrt zur Schule schicken.

Weit verbreitete unbezahlte Kinderarbeit

Im November 2000 verbrannten 10 Kinder in einer Textilfirma in Bangladesch. Die Jugendlichen hatten monatlich rund 11 \$ verdient. Sie erlitten einen qualvollen Tod, weil die Ausgänge mit Ketten verschlossen waren. In Fabriken eingesperrt, als Arbeitssklaven verkaufte oder zur Prostitution gezwungene Kinder prägen in den Industriestaaten das öffentliche Bild von Kinderarbeit. Dieses Bild ist zum Glück für die Kinderarbeit in Entwicklungsländern nicht repräsentativ. Nur wenigen widerfahren solche Grausamkeiten.

Ökonomen verwenden denn auch eine sehr allgemeine und breite Definition der Kinderarbeit. Danach wird Kinderarbeit ganz generell als ökonomische Aktivität begriffen, die von Kindern geleistet wird. Das reicht von Sklaverei und Prostitution bis hin zu weniger problematischen Erwerbsverhältnissen. Eine 1999 und 2000 von Unicef bei Kindern aus 30 Entwicklungsländern durchgeführte Umfrage belegt, dass Kinderarbeit in einer Fabrik ein seltenes Phänomen darstellt. Nur 3% der Kinder arbeiten ausserhalb des Familienhaushaltes für Geld. Ferner verdingen sich 2% der Jungen und 5% der Mädchen ohne Entlohnung, also für Kost und Logis, in fremden Haushalten. Unbezahlte Arbeit innerhalb der eigenen Familie ist dagegen weit verbreitet. Die Kinder helfen im Haushalt, im eigenen Landwirtschaftsbetrieb oder im Familienunternehmen mit. Als Beispiel sei ein 14-jähriges Mädchen in einer ländlichen Gegend von Nepal herangezogen, welches von Unicef befragt wurde. Das Mädchen arbeitet gesamthaft 35 Stunden in der Woche. 19 Stunden arbeitet es im familieneigenen Landwirtschaftsbetrieb mit, während 9 Stunden verrichtet es in der Familie Haushaltsarbeiten, und weitere 7 Stunden sind ausgefüllt mit dem Sammeln von Feuerholz und dem Holen von Wasser. Es erhält für seine Arbeit keine Bezahlung; ausserdem reicht die Zeit nicht für den Schulbesuch.

Weshalb arbeiten Kinder?

Volkswirtschaftler sind sich nicht immer einig, welche Tätigkeiten als ökonomische Aktivitäten von Kindern bezeichnet werden sollen. Lange wurde lediglich bezahlte von Kindern geleistete Arbeit als ökonomische Aktivität aufgefasst. Erst in letzter Zeit sind Ökonomen zur Überzeugung gelangt, dass man ohne den Einbezug von Tätigkeiten im Haushalt das Phänomen der Kinderarbeit nicht verstehen kann. Kinder übernehmen beispielsweise oft häusliche Pflichten, wenn ein

Elternteil sich für die Erwerbstätigkeit ausser Haus begibt. – Sozialwissenschaftler beurteilen den Entscheid der Eltern, ihr Kind zum Arbeiten anzuhalten, unterschiedlich. Die eine – extreme – Hypothese geht davon aus, dass Eltern ihren Nachwuchs «gerne» arbeiten lassen. Demgemäss setzen sie Kinder gezielt in die Welt, um sie später zum Arbeiten schicken zu können. Gemäss dieser Betrachtungsweise wird Kinderarbeit so lange bestehen bleiben, als die Eltern mehr davon profitieren, wenn ihre Kinder arbeiten, als wenn sie die Schule besuchen. Entsprechend werden Verbesserungen im Lebensstandard kaum dazu beitragen, die Kinderarbeit zu reduzieren.

Armut als Hauptursache

Die alternative Hypothese stipuliert, dass sich Eltern in Entwicklungsländern nicht grundsätzlich von denjenigen in reichen Staaten unterscheiden. Weshalb ist Kinderarbeit dann trotzdem so weit verbreitet? Die Erklärung liegt auf der Hand. Arme Haushalte sind zum Überleben schlicht auf Kinderarbeit angewiesen. Ohne das Einkommen arbeitender Kinder könnten die Eltern armer Haushalte nicht alle Kinder ernähren. Ferner ist der Schulbesuch in vielen Entwicklungsländern mit hohen Kosten verbunden. Deshalb kommt es oft vor, dass einige Kinder der Familie arbeiten, um für den Schulunterricht der Geschwister zu bezahlen. Gemäss dieser Hypothese würde der Schulbesuch sogar abnehmen, wenn Regierungen versuchten, Kinderarbeit zu verhindern, weil der

Freihandel und Landbesitz als Schlüsselfaktoren

Die Globalisierung beeinflusst die Kinderarbeit über zwei Kanäle. Zum einen kann sie die Erwerbs- und Einkommensmöglichkeiten armer Haushalte erhöhen. Die Veränderung der lokalen Arbeitsmärkte im Zuge der Globalisierung kann dabei theoretisch zu einer Erhöhung oder einer Senkung der Kinderarbeit führen. Zum anderen erhöht die Globalisierung den Einfluss reicher Staaten auf die Politik der Entwicklungsländer.

Anstieg der Preise für Exportprodukte

Die Globalisierung kann die Beschäftigungschancen und die Einkommen in Entwicklungsländern über Direktinvestitionen und einen Preisanstieg der Exportprodukte verbessern. Tritt dank einer Direktinvestition ein zusätzlicher Nachfrager am lokalen Arbeitsmarkt auf, führt dies tendenziell zu einem Lohnanstieg. Viele Entwicklungsländer besitzen einen komparativen Vorteil in der Herstellung landwirtschaftlicher Produkte. Die Integration in den Weltmarkt hebt den Preis dieser Produkte auf ein internationales Niveau. Solche der Globalisierung zu verdankenden Veränderungen der Arbeitsmärkte in den Entwicklungsländern könnten einerseits zu einem Anstieg der Kinderarbeit führen, da die besseren Verdienstmöglichkeiten die Nachfrage nach Kinderarbeit und deren Entgelt erhöhen. Ein indirekter Effekt könnte darin bestehen, dass die Eltern ihr Auskommen vermehrt ausser Haus zu erzielen versuchen. Kinder könnten sich dadurch gezwungen sehen, Tätigkeiten im Haushalt zu übernehmen, die vorher durch die Eltern erledigt wurden.

Andererseits könnten die durch die Globalisierung verbesserten Verdienstmöglichkeiten die Kinderarbeit auch reduzieren. Wenn Armut für die Kinderarbeit verantwortlich zeichnet, arbeiten Kinder, entweder um das Haushaltseinkommen aufzubessern oder weil deren Familien die Schulgebühren nicht aufbringen können. Falls ein Kind wegen der Globalisierung mehr Einkommen erzielen kann, können seine Geschwister von der Arbeit befreit werden und den Schulunterricht besuchen. Zusätzlich erlauben es die gestiegenen Einkommen der Eltern diesen, die Arbeitstätigkeit ihrer Kinder zu reduzieren, etwa indem sie Substitute für (Haushalts-)Güter einkaufen, die vorher von ihren Kindern hergestellt wurden, oder indem sie ihren Einkommenszuwachs dazu verwenden, den Einkommensausfall der nicht mehr arbeitenden Kinder zu kompensieren. Insofern kann eine Handelsliberalisierung Eltern in Entwicklungsländern helfen, die Kinderarbeit zu reduzieren.

Direktinvestoren bezahlen höhere Löhne

Natürlich zweifeln Globalisierungskritiker daran, dass die stärkere Integration in die Weltwirtschaft die Verdienstmöglichkeiten der ärmsten Bevölkerungsschichten verbessert. Die Globalisierung setzt die Entwicklungsländer einem erhöhten Wettbewerbsdruck aus. Ineffiziente Betriebe in Sektoren, die sich der Importsubstitution verschrieben haben, werden einer Öffnung der Grenzen zum Opfer fallen. Unabhängig von den längerfristig positiven Effekten einer solchen Umstrukturierung kann sie vorübergehend für einige Haushalte mit Kindern Probleme schaffen.

Einkommensverlust der arbeitenden Kinder den Schulbesuch der Geschwister verunmöglichte.

Ein grober Vergleich zwischen den Ländern stützt die Hypothese, dass Kinderarbeit in der Armut wurzelt. In Nationen mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 1800 \$ gehen in der Regel über 30% der Kinder einer Arbeit nach. Dagegen ist Kinderarbeit in Staaten mit einem durchschnittlichen Einkommen von über 7000 \$ kaum verbreitet. Bedenkt man, dass das Pro-Kopf-Einkommen in den USA 1998 ungefähr 30 000 \$ betrug, kann man sagen, dass Eltern in Ländern, die über ein Wohlstandsniveau verfügen, das etwa einem Viertel desjenigen der reichsten Industriestaaten entspricht, ihren Nachwuchs nicht zum Arbeiten zwingen müssen.

Die Ergebnisse dieser Querschnittanalyse werden durch eine Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Verbreitung von Kinderarbeit und Veränderungen der Haushaltseinkommen in einem einzelnen Land bekräftigt. Das vietnamesische Amt für Statistik und die Weltbank verfolgten die Einkommensentwicklung von über 4000 Haushalten während der Boomphase der neunziger Jahre. Die Partizipationsquote der Kinder auf dem ländlichen Arbeitsmarkt sank zwischen 1993 und 1998 um über 25% (von 30,7% auf 22%), wobei die Kinderarbeit in jenen Haushalten am stärksten fiel, die den grössten Einkommenszuwachs verzeichneten. Das traf am ausgeprägtesten auf arme Haushalte zu. Insgesamt legen die Studienergebnisse nahe, dass 94% der Reduktion von Kinderarbeit in Haushalten nahe der Armutsgrenze mit der Verbesserung der Lebensumstände erklärt werden können. Die Ergebnisse sowohl des Ländervergleichs als auch der Untersuchung aus Vietnam lassen den Schluss zu, dass Kinder aus Armut arbeiten und dass die Kinderarbeit bei zunehmendem Einkommen sinkt.

Ein zweiter Einwand gegen die stipulierten positiven Wirkungen der Globalisierung auf die Verdienstmöglichkeiten bezieht sich auf die Rolle multinationaler Konzerne. Es heisst, sie würden die Beschäftigungsmöglichkeiten und die Löhne der Einheimischen beschneiden, vor allem dann, wenn sie als einziger Nachfrager von Arbeit über Marktmacht verfügten. Anekdotische Evidenz für ein solches Verhalten findet sich in den Medien zuhauf. Forscher haben diese Hypothese überprüft, indem sie in Ländern wie Côte d'Ivoire, Marokko oder Mexiko Daten über die bezahlten Löhne von Fabrikarbeitern erhoben haben. Jede dieser Studien gelangt zum Schluss, dass ausländische Firmen höhere Löhne als lokale Unternehmen zahlen, notabene unter Berücksichtigung firmenspezifischer Charakteristika.

USA und EU drohen mit Sanktionen

Die Globalisierung beeinflusst nicht nur die Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten in Entwicklungsländern, sondern auch die Möglichkeit der Einflussnahme reicher Staaten auf die Politik ärmerer Länder. Wenn die Wirtschaftskraft von Entwicklungsländern zunehmend auf dem Absatz von Exportprodukten basiert, könnten reiche Staaten die Androhung von Handels-sanktionen einsetzen, um die Entwicklungsländer zur Eindämmung von Kinderarbeit zu zwingen. Im Dezember 2001 erklärte EU-Handelskommissar Pascal Lamy, die Aussenminister der EU hätten Vorzugszöllen für jene Staaten zugestimmt, die sich an die ILO-Arbeitsstandards, darunter auch Regelungen über Kinderarbeit, halten. Sowohl die Clinton- als auch die Bush-Administration haben sich zu einer ähnlichen Politik verpflichtet. 1999 beschlossen die USA mit der Begründung, die Arbeitsbedingungen seien schlecht und es werde Kinderarbeit in der Produktion eingesetzt, Einfuhrquoten für Textilien aus Kambodscha. Die Globalisierung ermöglicht es demnach den reichen Nationen, arme Länder für ein hohes Niveau an Kinderarbeit zu bestrafen.

Eine Million weniger arbeitende Kinder

Eine von mir verfasste Studie evaluiert, wie sich die Änderung der Handelspolitik von Vietnam auf die Kinderarbeit ausgewirkt hat. Wegen der Sorge um die eigene Lebensmittelversorgung hatte Vietnam 1989 begonnen, die Reisesporte zu beschränken. Diese Quoten drückten den heimischen Preis für Reis. Zwischen 1993 und 1997 reduzierte Vietnam die Quoten nach und nach. Ab 1998 war Vietnam dann voll dem Weltmarktpreis für Reis ausgesetzt. Während dieser Liberalisierung nahm der Preis für Reis verglichen mit dem Konsumentenpreisindex um 30% zu.

Reis ist in Vietnam das wichtigste Nahrungsmittel und macht den grössten Teil des Haushaltsbudgets einer vietnamesischen Familie aus. 70% der Haushalte sind Reisproduzenten. Im Jahr 1993, also vor der Liberalisierung, arbeiteten in Vietnam 26% der Kinder zwischen 6 und 15 Jahren in der Reisproduktion. Die Reisproduktion war gleichzeitig bei weitem der grösste Arbeitgeber der Erwachsenen. Deshalb sind von Preiserhöhungen für Reis sowohl Kinder als auch Erwachsene gleichermaßen betroffen. Die Untersuchung zeigt, dass die Preiserhöhungen 45% des

Der Autor

Eric V. Edmonds, Jahrgang 1971, steht zwar erst am Beginn seiner akademischen Karriere, hat sich aber in der Wissenschaft mit der ökonomischen Erforschung von Kinderarbeit bereits einen Namen geschaffen, was sich auch schon in mehreren Beratermandaten für die Weltbank niedergeschlagen hat. 1996 weilte er als Visiting Scholar am Institute for Macroeconomic Analysis and Development in Ljubljana, wo er die Wirkung von Sozialtransfers an einkommensschwache Familien in Slowenien untersuchte. 1999 hat Edmonds in Princeton bei Angus Deaton, Anne Case und Bo Honoré in Entwicklungs- und Arbeitsmarktökonomie sowie Ökonometrie promoviert. Noch im selben Jahr trat er eine Assistenzprofessur am Dartmouth College in Hanover, New Hampshire, an. Das Interesse an seiner Forschungstätigkeit äussert sich auch darin, dass er seine Untersuchungen in den letzten vier Jahren an rund 30 renommierten US-Universitäten und Forschungseinrichtungen vorstellen durfte.



Eric V. Edmonds (Bild pd)

Rückgangs der Kinderarbeit in den neunziger Jahren erklären. Dies entspricht ungefähr einer Million Kinder. In der Studie werden verschiedene Wege identifiziert, wie sich die Preiserhöhungen auf die Kinderarbeit auswirken können. Sowohl die Löhne der Kinder als auch jene der Eltern nehmen bei steigenden Preisen zu. Zwar macht ein Lohnanstieg teurer und führt demnach tendenziell zu einer Ausweitung der Kinderarbeit. Gleichzeitig zeigen aber die Resultate, dass die Gehaltserhöhung der Erwachsenen ein stärkeres Gewicht hatte als die Lohn-erhöhung der Kinder: Sie vermochte die Kinderarbeit per saldo zu reduzieren.

Der Effekt dieser Lohnerhöhungen auf die Kinderarbeit ist allerdings gering verglichen mit der Reduktion der Kinderarbeit, die darauf zurückzuführen ist, dass Landbesitzer mit ihrer Reisproduktion deutlich mehr Einkommen erzielen können. Diese Einkommenszuwächse werden dazu verwendet, das zuvor von den Kindern erzielte Einkommen zu ersetzen. Fast die ganze gesamtwirtschaftliche Reaktion der vietnamesischen Haushalte auf die Preiserhöhungen beim Reis hat mit Landbesitz zu tun. Haushalte, die keine für den Reisanbau geeigneten Flächen besitzen, leiden unter den Preissteigerungen. Für sie wird die Ernährung teurer. Die Untersuchung zeigt, dass die Kinder solcher landloser Haushalte stärker arbeiten müssen. Weil das Land zur Kultivierung von Reis ziemlich gleichmässig verteilt ist, profitieren aber doch die meisten Haushalte mit Kindern von den Preissteigerungen. Die Abnahme der Kinderarbeit ist im Übrigen bei jenen Kindern am grössten, die vor den Preiserhöhungen am meisten arbeiten mussten. Mädchen im Sekundarschulalter weisen die stärksten Rückgänge in der Arbeitsbelastung und die stärkste Erhöhung der Teilnahme am Schulunterricht auf.

Unbegründeter Paternalismus

Wie repräsentativ sind diese Forschungsergebnisse aus Vietnam? Das zentrale Ergebnis lautet, dass Eltern in armen Staaten zusätzliche Einkommen dazu verwenden, ihre Kinder von Arbeit zu befreien. Dieser Effekt ist selbst angesichts steigender Löhne für Kinder feststellbar. Die paternalistische Sicht mancher Beobachter aus reichen Staaten, die Eltern armer Staaten kümmern sich nicht um das Wohlergehen ihrer Kinder, entbehrt deshalb der Grundlage. Die Forschungsergebnisse lassen erwarten, dass Sanktionen gegen Länder mit Kinderarbeit kaum dazu angetan sind, das Wohlergehen der Kinder zu erhöhen. Ein effektiverer Weg, um Kinderarbeit zu reduzieren, bestünde darin, Aktivitäten zu unterstützen, mit denen Einkommen generiert werden kann, möglicherweise ergänzt mit zusätzlichen Anreizen, Kinder in der Schule zu halten. Die nächste Welthandelsrunde zielt darauf ab, die Entwicklungsländer stärker in den Welthandel einzubinden. In vielen dieser Staaten arbeitet ein bedeutender Teil der Bevölkerung im Agrarsektor. Diese Staaten werden demnach ähnliche Preisbewegungen von Agrargütern erleben wie jene, die in Vietnam studiert wurden.

Ob Kinder in anderen Staaten davon ebenso profitieren werden wie ihre Altersgenossen in Vietnam, hängt unter anderem davon ab, wie die Gewinne aus dem Freihandel verteilt sind. In Vietnam produzieren 70% der Bevölkerung Reis und konnten daher von der Liberalisierung des Reismarktes profitieren. Kinder in Staaten, in denen die Handelsgewinne weniger gleichmässig verteilt sind, dürften entsprechend weniger gewinnen. Die, denen das Schicksal der Menschen in der Dritten Welt ein Anliegen ist, sollten daher nicht versuchen, den Freihandel oder die Globalisierung zu verhindern, sondern eher dafür besorgt sein, dass die Liberalisierungsgewinne auch die Armen in den Entwicklungsländern erreichen.

Verantwortlich für «Themen und Thesen»:
Gerhard Schwarz / Christoph Eisenring

Die nächste Beilage «Themen und Thesen»
erscheint am 30. März.

Weiterführende Literatur

B. Aitken, A. Harrison und R. Lipsey: Wages and Foreign Ownership: A Comparative Study of Mexico, Venezuela, and the United States, Journal of International Economics 40 (3/4), 1996, S. 345-371.

E. V. Edmonds: Will Child Labor Decline with Improvements in Living Standards? Dartmouth College Working Paper 01-09, 2001.

E. V. Edmonds und N. Pavenik: Does Globalization Increase Child Labor? Evidence from Vietnam, NBER Working Paper W8760, 2002.

A. Harrison: Determinants and Effects of Direct Investment in Côte d'Ivoire, Morocco, and Venezuela, in: M. Roberts und J. Tybout (Hrsg.), Industrial Evolution in Developing Countries, Oxford University Press, 1996.

ILO, Unicef, World Bank: Understanding Children's Work – a joint project of the ILO, the World Bank, and Unicef: www.uwv-project.org.

World Bank: Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy, Oxford University Press, 2002.