
**IAO - Internationales Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit
(IPEC)**

In jedes Kind investieren

**Eine ökonomische Studie über die Kosten und den Nutzen der Beseitigung
der Kinderarbeit**

Dezember 2003

ZUSAMMENFASSUNG

I. Zusammenfassung

Befunde und Auswirkungen

Die Beseitigung der Kinderarbeit ist ein Ziel, das in den Übereinkommen der IAO, der innerstaatlichen Gesetzgebung und den Zielsetzungen von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft weltweit verankert ist. Welcher Ressourcen bedürfte es jedoch, um dieses Ziel zu erreichen? Wie würden die wirtschaftlichen Konsequenzen aussehen, und wie würden sie auf die verschiedenen Sektoren der Weltgemeinschaft verteilt werden?

Das IPEC hat die erste integrierte Studie über die ökonomischen Kosten und den ökonomischen Nutzen der Beseitigung der Kinderarbeit in den Entwicklungs- und Übergangsländern durchgeführt. Es wurde ein allgemeines Aktionsprogramm entwickelt, das hypothetisch in allen Ländern angewendet wurde, und es wurden Schätzungen der Kosten jedes Elements in diesem Programm sowie der volkswirtschaftlichen Gewinne vorgenommen, die sich voraussichtlich ergeben würden, wenn schädliche Kinderarbeit beseitigt und durch Bildung ersetzt würde. Die Studie sagt uns nicht, *ob* Kinderarbeit beseitigt werden soll – diese Verpflichtung besteht bereits –, sondern sie beleuchtet die finanzielle Belastung, die damit verbunden sein kann, und die zu erwartenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Sie bietet auch keine konkreten grundsatzpolitischen Rezepte, da das Aktionsprogramm, das sie entwirft, generischer Art ist, während die tatsächlichen Politiken auf die spezifischen Verhältnisse der Länder zugeschnitten werden müssen, aber sie enthält Informationen, die für diejenigen eine Hilfe sein können, die Politiken formulieren oder für ihre Akzeptanz kämpfen.

Das Programm wies die folgenden Komponenten auf:

- a) Bildungsangebot: Eine Ausweitung der schulischen Kapazität und eine Verbesserung der Qualität der Schulen gemäß dem IAO-Übereinkommen Nr. 138, das die Schulbildung als die Haupttätigkeit für Kinder bis zum Alter von 14 Jahren vorsieht. Die Studie schätzte sowohl die Kapitalkosten (Errichtung von Gebäuden) als auch die laufenden Kosten, die sich ergeben, wenn diese Bildung allen Kindern, die derzeit keine Schule besuchen, zugänglich gemacht wird, während gleichzeitig Veränderungen der Kinderbevölkerung berücksichtigt wurden. Sie erwog auch die Kosten einer Verringerung der Klassengrößen und der Bereitstellung von ausreichendem Material in Fällen, in denen die derzeitige Praxis den internationalen Qualitätsrichtlinien nicht gerecht wird. Die Zielvorgaben waren eine universelle Grundschulbildung bis zum Jahr 2015 und eine universelle Sekundarschulbildung der Stufe I bis zum Jahr 2020. Es ist wichtig darauf hinzuweisen, daß ein Großteil dieser Verpflichtungen nicht auf unser vorgeschlagenes Programm beschränkt ist; das Erreichen einer universellen Grundschulbildung gehört zu den Millenniumsentwicklungszielen, die sich die Weltgemeinschaft zueigen gemacht hat. In diesem Zusammenhang betrachten wir die Beseitigung der Kinderarbeit als etwas,

das auf bereits bestehenden Zielen aufbaut. In dieser Studie berechnen wir zwar die entsprechenden Gesamtkosten, man sollte sich jedoch vor Augen halten, daß die relevanten Kosten unseres Programms, ihre Addition zu den Kosten, die bereits mit anderen Verpflichtungen verbunden sind, sehr viel geringer sind.

- b) Einkommenstransfers: Die Einrichtung von Einkommenstransfer-Programmen in jedem Land zur Bestreitung der Kosten, die Haushalten entstehen, die Kinder aus der Arbeit herausholen und in die Schule schicken. Diese Programme würden auf alle Familien mit Kindern im Schulalter zielen, die jetzt in Armut leben, und ihnen Leistungen nach einer Formel gewähren, die dem durchschnittlichen Wert der Arbeit der Kinder, der Zahl der Kinder pro Haushalt und dem Grad der Armut des Haushalts Rechnung tragen würden.

- c) Nichtschulische Interventionen: Ein Interventionsprogramm, das auf die dringende Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit gemäß dem IAO-Übereinkommen Nr.182 abzielt. Diese Programme würden Kinder aus den unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit, wie Schularbeit und Prostitution, herausholen und sie erforderlichenfalls rehabilitieren sowie diejenigen, die gefährliche Arbeit verrichten. Die Interventionen würden auch auf sozial ausgegrenzte Kinder zielen, einschließlich Flüchtlingskindern und Kinder aus niedrigen Kasten, die möglicherweise besondere Aufmerksamkeit benötigen. Allgemeiner können wir uns vorstellen, daß diese Interventionen die kulturellen Faktoren angehen, die bei der Reproduzierung und Legitimierung der Kinderarbeit oft eine entscheidende Rolle spielen, womit die ökonomischen Faktoren, die Gegenstand des übrigen Programms sind, ergänzt würden. Solche kulturelle Anliegen haben oft bedeutende geschlechtsspezifische Dimensionen. Diese können zwar für die Planung und Durchführung von Interventionen von großer Bedeutung sein; für die Zwecke dieser Studie gehen wir jedoch davon aus, daß geschlechtsspezifische Erwägungen keinen Einfluß auf die Programmkosten haben.

Dies sind die drei Kostenfaktoren der Beseitigung der Kinderarbeit, zusammen mit den Opportunitätskosten dieser Arbeit selbst – d.h. der ökonomische Nutzen, der verloren gehen würde, wenn die Kinder aus einem Teil ihrer produktiven Tätigkeiten herausgeholt würden.

Es gibt auch zwei Hauptvorteile, nämlich die zusätzliche Produktivkapazität, über die eine künftige Arbeitnehmergeneration aufgrund ihres höheren Bildungsstands verfügen würde, und die zu erwartenden volkswirtschaftlichen Gewinne aus einer Verbesserung der Gesundheit infolge der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Die Beseitigung der Kinderarbeit hat natürlich noch viele weitere Vorteile, beispielsweise größere Möglichkeiten zur persönlichen Entfaltung und zur sozialen Integration, die sich einer volkswirtschaftlichen Quantifizierung entziehen. Sie werden daher in diesem Bericht außer acht gelassen.

Tabelle 1-1: Kosten- und Nutzenfaktoren

Kosten	
Bildungsangebot	Die Kosten für den Bau neuer Schulen, die Ausbildung und Einstellung neuer Lehrer, die Bereitstellung zusätzlichen Unterrichtsmaterials

Transfer-Durchführung	Die Kosten für die Verwaltung des Einkommenstransfer-Programms
Interventionen	Die Kosten für die dringende Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit und das Eingehen auf die Bedürfnisse besonderer Bevölkerungsgruppen
Opportunitätskosten	Die Kosten, die den Haushalten durch den entgangenen Wert der Kinderarbeit entstehen
Nutzen	
Bildung	Der Nutzen der verbesserten Produktivität und Erwerbsfähigkeit, der mit einer größeren Bildung einhergeht
Gesundheit	Der Nutzen einer Verringerung von Krankheiten und Verletzungen infolge der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit

Einzelheiten der Berechnung dieser Faktoren werden in diesem Bericht erörtert. Hier sei angemerkt, daß der Einkommenstransfer selbst (von den Steuerzahlern zu den Nutznießern des Programms), wie bei Untersuchungen dieser Art üblich, nicht als ökonomische Kosten betrachtet wird, da in Verbindung mit dem Geld keine „realen“ Ressourcen zugeteilt werden. Doch werden die Kosten für die Verwaltung des Programms berücksichtigt, da dies die Zeit und Mühe von Programmmitarbeitern beansprucht, die sonst mit anderen Aufgaben betraut werden könnten.

Zur Quantifizierung dieser Kosten und Nutzeffekte sind wir von Länderdaten mit drei Gliederungstiefen ausgegangen. Forschungsteams beschafften Informationen in acht Ländern, Brasilien, Senegal, Kenia, Tansania, Ukraine, Pakistan, Nepal und Philippinen; diese lieferten unsere vollständigsten Angaben. Eine zweite Gruppe bestand aus rund zwei Dutzend weiterer Länder, für die während der letzten zehn Jahre Haushaltserhebungen durchgeführt worden sind, in erster Linie durch IPEC und die Weltbank. Obwohl nicht vollständig, lieferten sie detaillierte Angaben zu den meisten Kosten- und Nutzenfaktoren. (Diese Länder sind in Anhang 2 der Studie aufgeführt.) Für die verbleibenden Länder verwendeten wir öffentlich zugängliche Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Bildungsdaten als Grundlage für die Extrapolation aus denjenigen mit vollständigeren Angaben. Dieser Bericht präsentiert Befunde auf globaler und regionaler Ebene, greift zur Veranschaulichung einiger der mit der Messung verbundenen Fragen aber auch auf unsere Länderstudien zurück, und er enthält komprimierte Fassungen von drei Länderberichten als erläuternde Anhänge (die Volltextfassung dieser Berichte wird von IPEC getrennt veröffentlicht werden).

Die in dieser Studie verwendete Methodologie berücksichtigt in jedem Stadium alternative Schätzungen. Somit gibt es nicht nur ein Ergebnis, sondern ein Spektrum von möglichen Ergebnissen, je nach den zugrunde gelegten Annahmen. Wir haben trotzdem eine Basisschätzung erarbeitet, die von den unseres Erachtens plausibelsten, typischerweise in der Mitte liegenden Annahmen ausgeht. Die Ergebnisse werden in Tabelle 1-2 zusammengefaßt.

Tabelle 1-2: Die ökonomischen Gesamtkosten und der ökonomische Gesamtnutzen einer Beseitigung der Kinderarbeit während des gesamten Zeitraums (2000-2020), in Milliarden Dollar, PPP*
(Prozentsatz des jährlichen Gesamt-Bruttovolkseinkommens in Klammern)

Region	Übergangsländer	Asien	Lateinamerika	Afrika südlich der Sahara	Nordafrika und Mittlerer Osten	Global
Gesamtkosten	25.6	458.8	76.6	139.5	59.7	760.3
Bildungsangebot	8.5	299.1	38.7	107.4	39.6	493.4
Transfer-Durchführung	0.7	6.3	1.2	1.5	1.1	10.7
Interventionen	0.4	2.4	5.8	0.6	0.2	9.4
Opportunitätskosten	16.0	151.0	30.9	30.1	18.8	246.8
Gesamtnutzen	149.8	3'321.3	407.2	723.9	504.1	5'106.3
Bildung	145.8	3'307.2	403.4	721.8	500.2	5'078.4
Gesundheit	4.0	14.0	3.8	2.1	3.9	28.0
Ökonomischer Nettonutzen	124.2	2'862.4	330.6	584.4	444.4	4'346.1
	(5.1%)	(27.0%)	(9.3%)	(54.0%)	(23.2%)	(22.2%)
Transferzahlungen	13.1	125.8	23.5	29.1	22.1	213.6
Finanzieller Nettonutzen	111.1	2'736.6	307.1	555.4	422.3	4'132.5
	(4.6%)	(25.9%)	(8.7%)	(51.3%)	(22.0%)	(21.1%)

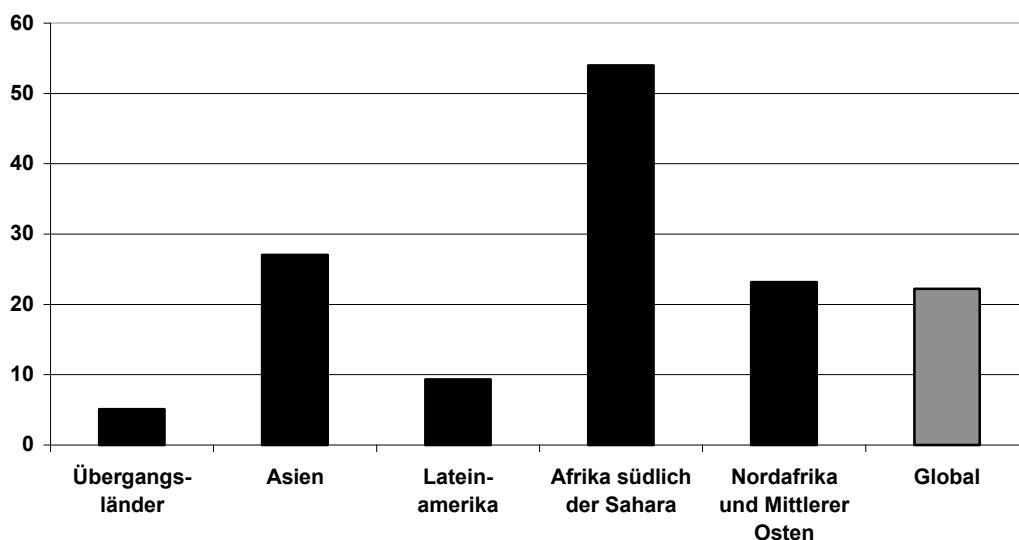
Die Kosten- und Nutzenfaktoren entsprechen Tabelle 1-1, wobei sich „Transfer-Durchführung“ auf den administrativen Teil des Einkommenstransfer-Programms bezieht. Unter dem ökonomischen Nettonutzen verstehen wir die Differenz zwischen den

* Purchasing Power Parity = Kaufkraftparität

ökonomischen Gesamtkosten und dem ökonomischen Gesamtnutzen. Der finanzielle Nettonutzen ergibt sich nach Abzug der finanziellen Kosten der Einkommenstransfers selbst, die dem öffentlichen Sektor entstehen. Die Angaben werden nach regionaler Gruppierung und global ausgewiesen, in Milliarden Dollar und in Prozent des Gesamteinkommens im Jahr 2000. Dabei handelt es sich um diskontierte aktuelle Werte: Sie komprimieren den gesamten Kosten- und Nutzenstrom während der 20 Jahre des Programms (und weiterer Jahre des Bildungsnutzens, in denen ehemalige Kinder als Erwachsene arbeiten) zu einer einzigen Zahl, wobei das heutige Äquivalent künftiger Beträge um 5 Prozent pro Jahr reduziert wird.

Das wichtigste Einzelergebnis besteht darin, daß die Beseitigung der Kinderarbeit und ihre Ersetzung durch universelle Bildung den Schätzungen zufolge einen enormen ökonomischen Nutzen abwerfen wird – zusätzlich natürlich zu dem sozialen und inneren Nutzen, der diese Frage so hervorstechen läßt. Insgesamt gesehen übersteigt der Nutzen die Kosten im Verhältnis 6,7 zu 1. In Anbetracht der zeitlichen Verteilung der Kosten und des Nutzens entspricht dies einer internen Verzinsung von 43,8 Prozent. Es sollte angemerkt werden, daß diese Zahlen einen Grad der Präzision nahelegen, der angesichts der sehr großen Meßunsicherheiten, mit denen die meisten Aspekte dieser Studie behaftet sind, nicht gerechtfertigt ist. Im Hauptteil des Berichts wird klar darauf hingewiesen, daß unsere Berechnungen eindeutig über oder unter diesen Beträgen liegen könnten. Trotzdem ist der Abstand zwischen dem Nutzen und den Kosten so groß, daß gewisse Modifizierungen der Methodologie dem grundsätzlichen Befund sicher nichts anhaben könnten. Alle Regionen verzeichnen sehr große Nettogewinne, wenngleich einige mehr profitieren als andere. Die gleichen Ergebnisse werden graphisch in Abbildung 1-1 dargestellt.

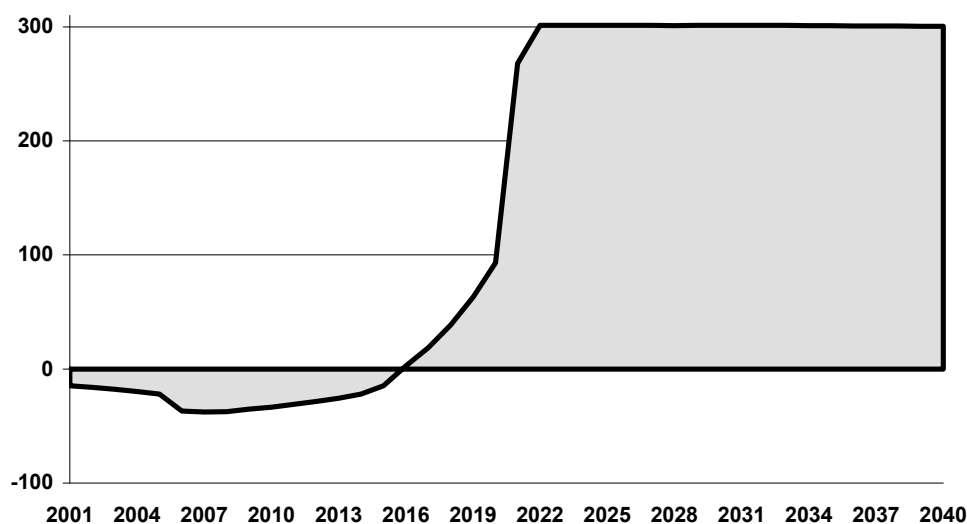
Abbildung 1-1: Ökonomischer Nettonutzen in Prozent des jährlichen Bruttovolkseinkommens



Indem sie zeigt, daß die Nutzeffekte einer erweiterten Bildung sehr viel größer sind als ihre Kosten, stimmt diese Studie mit von der Weltbank (z.B. Psacharopoulos und Patrinos, 2002) und anderen Institutionen durchgeführten Untersuchungen dahingehend überein, daß Investitionen in diesem Sektor signifikant positive Erträge erbringen.

Ein zweiter Ansatz besteht in der Betrachtung der ökonomischen Ströme, die sich während der 20jährigen Dauer des hypothetischen Programms ergeben, gefolgt von den nächsten 20 Jahren der Nutzeneffekte. Abbildung 1-2 zeigt das Muster auf der globalen Ebene; die regionalen Muster sind ähnlich.

Abbildung 1-2: Nicht diskontierter jährlicher ökonomischer Nettonutzen (Kosten), in Milliarden Dollar, PPP

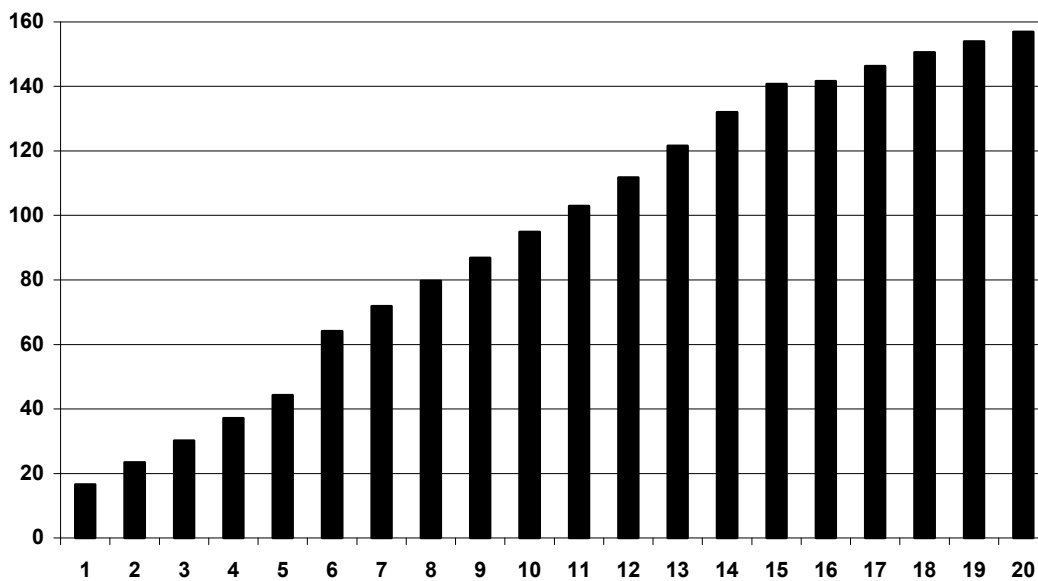


In dieser Abbildung werden die nicht diskontierten jährlichen Nettoströme über die Zeit verfolgt. Während der ersten acht Jahre tendieren sie nach unten (mehr negativ); dann kehrt sich die Richtung um, und sie werden im Jahr 2016 positiv. Dies zeigt, daß das Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit den volkswirtschaftlichen Charakter einer generationsübergreifenden Investition aufweist, ein anhaltendes Engagement für unsere Kinder, damit sie im Erwachsenenalter den Nutzen daraus ziehen können. Ungefähr während der ersten 15 Jahre der Durchführung des Programms wird seine volkswirtschaftliche Belastung seine Erträge übersteigen. Danach drehen die Nettoströme in den positiven Bereich, und zwar in dramatischer Weise nach dem Jahr 2020, da nach diesem Zeitpunkt keine weiteren Kosten anfallen, sondern nur die aus einer verbesserten Bildung und Gesundheit sich ergebenden Nutzeneffekte. Folglich werden durch diese verzögerten Nutzeneffekte insgesamt gesehen die Kosten mehr als wettgemacht, selbst wenn man die Diskontierungseffekte berücksichtigt (was in Abbildung 1-2 nicht der Fall ist). Es sei angemerkt, daß die Angaben in Abbildung 1-2 nicht den Betrag der Einkommenstransfers enthalten, da diese keinen echten Abzug von der Produktion der Gesellschaft darstellen. Durch die Einbeziehung der Transferzahlungen verschiebt sich das Jahr, in dem der Nutzen die Kosten überholt, das Gesamtmuster der Ergebnisse wird dadurch aber nicht fundamental verändert.

Vom praktischen Standpunkt aus gesehen ist es wichtig, insbesondere die Belastung des öffentlichen Sektors in Betracht zu ziehen. Es müssen Mittel aufgebracht werden, um die Bildung, das Transferprogramm und die gezielten Interventionen zu finanzieren, die diese Nutzeneffekte ermöglichen. Abbildung 1-3 verfolgt diese Programmkosten während ihrer 20jährigen Dauer. Sie schließt die Einkommenstransfers ein, schließt aber die von den Haushalten getragenen Opportunitätskosten aus. Sie zieht auch 20 Prozent des in jedem Jahr erwachsenden Nutzens ab in der Annahme, daß der öffentliche Sektor rund ein

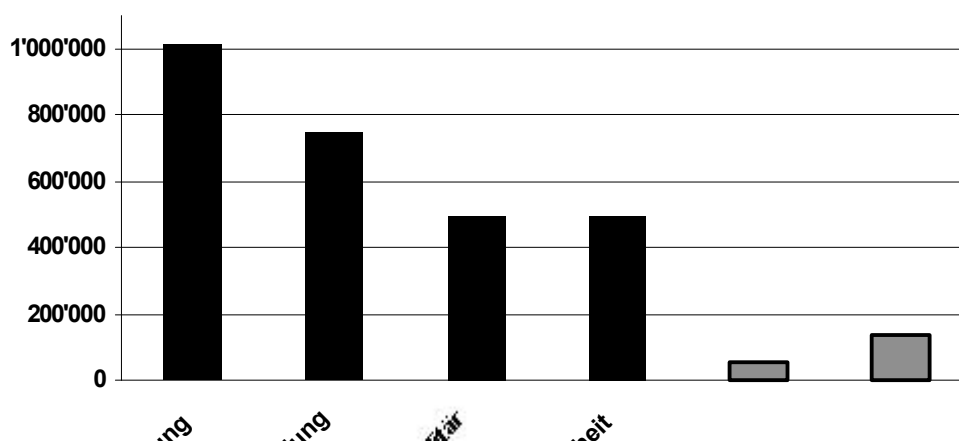
Fünftel davon durch höhere Einnahmen hereinholen würde. Die Kosten steigen während dieses Zeitraums kontinuierlich an, aber weniger steil, nachdem im Jahr 2015 die universelle Primarschulbildung erreicht ist. Nach dem Jahr 2020 fallen überhaupt keine Kosten mehr an, wie wir gesehen haben; wenn wir also dieses Schaubild über dieses Jahr hinaus fortschreiben würden, dann würden wir nur die mit dem ökonomischen Nutzen verbundenen Einkommensgewinne sehen (rund 60 Milliarden Dollar pro Jahr).

Abbildung 1-3: Die Kosten der Beseitigung der Kinderarbeit für den öffentlichen Sektor, in Milliarden Dollar, PPP



Was würde eine Investition dieser Größenordnung für die Weltgemeinschaft bedeuten? Ein Weg zur Beantwortung dieser Frage ist ein Vergleich der in Abbildung 1-3 dargestellten Kosten mit anderen Ausgabenkategorien. In Abbildung 1-4 stellen wir die durchschnittlichen jährlichen Kosten der Beseitigung der Kinderarbeit während jedes der beiden Jahrzehnte des Programms vier anderen Ausgabenkategorien seitens der Entwicklungswirtschaften im Jahr 2000 gegenüber.

Abbildung 1-4: Durchschnittliche jährliche Kosten der Beseitigung der Kinderarbeit im Vergleich zu anderen jährlichen Kosten, in Millionen Dollar, PPP



Beseitigung der Kinderarbeit

Erstes Jahrzehnt	Zweites Jahrzehnt
---------------------	----------------------

Der durchschnittliche jährliche Betrag während des ersten Jahrzehnts ist verschwindend gering im Vergleich zu den Belastungen, die zur Zeit mit der Finanzierung der Schuldentilgung oder des Militärs verbunden sind; er ist sogar klein im Vergleich zu den bestehenden Sozialausgaben. Der entsprechende Durchschnitt während des zweiten Jahrzehnts ist größer, aber unter Berücksichtigung der anderen Faktoren immer noch tragbar, insbesondere wenn dies auf eine Zeit anhaltenden Wirtschaftswachstums folgt.

Nimmt man diese beiden Analysen zusammen – ökonomischer Nettonutzen und Kosten für den öffentlichen Sektor –, welche Schlußfolgerungen können daraus gezogen werden? Die Abbildungen 1-2 und 1-3 zeigen, daß auf einen längeren Zeitraum, rund 15 Jahre, der Nettokosten ein noch längerer Zeitraum eines noch größeren Nettonutzens folgt. Tatsächlich fallen nach 20 Jahren keine Kosten mehr an, der Nutzen hält aber gut 40 Jahre nach diesem Zeitpunkt an. Die entscheidende Frage ist, wie eine Investition dieser Größenordnung und Dauer finanziert werden soll. Wir sind der Auffassung, daß in Anbetracht der potentiell verfügbaren Mittel dies in erster Linie eher eine politische als eine wirtschaftliche Frage ist. Das Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit stellt eine beträchtliche, aber nicht übermäßige Erhöhung der derzeitigen Sozialausgaben dar (im Durchschnitt rund 11 Prozent während des zweiten Jahrzehnts). In diesem Zusammenhang sollte erneut betont werden, daß die universelle Primarschulbildung und die universelle Sekundarschulbildung der Stufe 1 – Ziele, die bereits breite Unterstützung finden – den größten Teil unserer ökonomischen Kosten und Nutzeffekte ausmachen. Wir gehen insofern weiter, als wir sie in den Kontext der Beseitigung der Kinderarbeit, insbesondere ihrer schlimmsten Formen, stellen. Somit sollten die relevanten Kosten dieser Verpflichtung als sehr viel geringer angesehen werden als der hier angegebene Gesamtbetrag. Wir hoffen daher, daß dieses Programm zur Beseitigung der Kinderarbeit in irgendeiner Form bei Diskussionen über Schuldenerlaß und Entwicklungshilfe auf den Tisch gelegt werden kann.

Methodologie

Im verbleibenden Teil dieser Zusammenfassung werden wir Sekundärergebnisse vorstellen und uns mit der Frage auseinandersetzen, bis zu welchem Grad unsere Befunde aufgrund der Meßunsicherheiten und der Annahmen, die zur Durchführung der notwendigen Berechnungen erforderlich sind, modifiziert werden könnten.

Kapitel 3: Wer sind die Kinderarbeiter?

Unser Ansatz bei der Messung des Ausmaßes der Kinderarbeit stützt sich auf die beiden Hauptübereinkommen der IAO zu diesem Thema. Das Übereinkommen Nr. 138 verbietet jegliche Erwerbstätigkeit von Kindern unter 12 Jahren und gestattet leichte Arbeit nur für 12- und 13jährige in Entwicklungsländern und 13- und 14jährige in entwickelten Ländern. Es fordert eine universelle Schulpflicht bis zum Alter von 14 Jahren in Entwicklungsländern und 15 Jahren in den übrigen Ländern. Das Übereinkommen Nr. 182 verbietet die schlimmsten Formen der Kinderarbeit für alle Kinder unter 18 Jahren und zielt auf ihre dringende Beseitigung ab. Da sich unsere Studie nur mit Entwicklungs- und Übergangsländern befaßt, wurden von uns alle erwerbstätigen Kinder unter 12 Jahren, alle Kinder im Alter von 12 bis 14 Jahren, die mehr als 14 Stunden pro Woche arbeiten, und alle Kinder unter 18 Jahren in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit als „Kinderarbeiter“ bezeichnet. Wir verwendeten die gleichen Daten und ähnliche Methoden zur Schätzung der Altersgruppe der 5 bis 14jährigen, wie sie in dem jüngsten IPEC-Bericht *Every Child Counts* (IAA, 2002) zugrunde gelegt wurden, wobei Zahlen aus 28 Ländern mit zuverlässigen Erhebungsdaten auf den Rest der Welt extrapoliert wurden. Das Ergebnis war eine globale Zählung von knapp über 182 Millionen solcher Kinder, 18,5 Prozent aller Kinder dieser Altersgruppe. (Wegen offensichtlicher Unterschiede in der Erhebungsmethodologie waren die Werte einer Extrapolation durch Regression nicht zugänglich, so daß wir den ungewichteten regionalen Durchschnitt des Verhältnisses von arbeitenden zu allen Kindern der Altersgruppe 5 bis 14 auf Länder ohne Erhebungen anwandten.) Wir verzichteten jedoch auf eine Extrapolation älterer Kinder in den schlimmsten Formen; statt dessen addierten wir einfach die uns vorliegenden Zahlen für die Länder. Dies ergab eine Gesamtzahl von 10,8 Millionen Kindern in gefährlichen Tätigkeiten und zwischen 8 und 20 Millionen in den „grundsätzlich“ schlimmsten Formen, wie Kinderhandel, Schularbeit und Prostitution. Viele dieser Kinder sind unter 15 Jahre alt und sind daher in unserer Schätzung der Gesamtzahl der Kinderarbeiter bereits mitgezählt worden.

Kapitel 4: Die Kosten einer Steigerung der Qualität und Quantität der Bildung

Wir verwendeten die gegebenen Bildungskosten als Grundlage für die Berechnung der Mehrkosten für die Erreichung einer universellen Schulbildung, mit folgenden Ausnahmen. Erstens prüften wir, ob das Schüler-Lehrer-Verhältnis weniger als 40 betrug; war dies nicht der Fall, planten wir die zusätzlichen Mittel ein, die zur Erreichung dieses Niveaus erforderlich sind. Zweitens prüften wir, ob Sachaufwendungen, wie Material und Lehrbücher, 15 Prozent aller laufenden Kosten ausmachten; war dies nicht der Fall, planten wir die Differenz ein. Ferner berücksichtigten wir Engpässe in der Lehrerausbildungskapazität im Bereich der tertiären Bildung, die Rolle direkter Haushaltsbeiträge und besondere Umstände wie HIV/AIDS in den am stärksten betroffenen Ländern. Ausgehend von diesen Berechnungen für unsere acht in der Studie erfaßten Länder extrapolierten wir auf den Rest der Welt und erstellten niedrige, mittlere und hohe Schätzungen.

Die Nettoschulbesuchsquoten auf der Primar- und der unteren Sekundarstufe wurden von Haushaltserhebungen abgeleitet, die typischerweise niedrigere Zahlen ergeben als die von den Bildungsministerien gemeldeten Einschulungsquoten. Global gesehen betrug die durchschnittliche Nettoschulbesuchsquote für die Primarschulbildung 76,2 Prozent und für die untere Stufe der Sekundarschulbildung 48,9 Prozent. Wir schlugen vor, die Lücke im Primarbereich in drei Fünfjahres-„Wellen“ beginnend mit dem Jahr 2000 und die Lücke im unteren Sekundarbereich in drei Wellen beginnend im Jahr 2005 zu schließen.

Unsere globalen Basiskosten für die Erzielung einer 100prozentigen Nettoschulbesuchsquote auf beiden Stufen betragen 493 Milliarden Dollar. Unsere niedrigste Schätzung der potentiellen Bildungskosten je Schüler führte zu einer Kürzung auf 438 Milliarden Dollar, während unsere höchste Schätzung 606 Milliarden Dollar ergab. Diese Schätzung stellt eine beträchtliche Erhöhung dar, die aber in Anbetracht des großen Überschusses in Tabelle 1-2 an den Gesamtergebnissen wohl kaum etwas ändern dürfte.

Kapitel 5: Die unmittelbaren Kosten der Beseitigung der Kinderarbeit für die Haushalte

Die Haushalte in unserem Programm sehen sich einem großen Kostenfaktor gegenüber und kommen in den Genuß eines großen Nutzens. Sie verlieren den ökonomischen Wert der Arbeit ihrer Kinder, da diese während eines Zeitraums von 20 Jahren schrittweise beseitigt wird. Wenn sie arm sind, kommt ihnen jedoch ein Einkommenstransfer-Programm zugute, das während des gleichen Zeitraums eingeführt wird. (Soweit die Transfers nicht von anderen Verwendungszwecken abgezweigt werden, müssen nichtarme Haushalte möglicherweise mehr Steuern zahlen.) Dieses Kapitel nimmt Schätzungen jedes dieser Faktoren vor und vergleicht sie.

Die ökonomische Bewertung der Arbeit von Kindern ist ein entscheidender Aspekt dieser Studie. Im Zusammenhang mit der Beseitigung der Kinderarbeit ist wohl keine Besorgnis so weit verbreitet wie die Vorstellung, daß die Haushalte, insbesondere die in Armut lebenden Haushalte, es sich nicht leisten können, den Beitrag ihrer Kinder zu verlieren. Leider liegen zum Wert der Kinderarbeit nur wenige systematische Aussagen vor, und die unseren Länderteams zugänglichen Informationen waren nicht immer ausreichend. Schließlich entschieden wir uns für die Annahme, daß der Beitrag eines Kinderarbeiters 20 Prozent desjenigen eines Erwachsenen beträgt. Diese Annahme spiegelt sich in unseren Basisschätzungen wider, bei einer Erhöhung dieses Bruchteils auf 25 Prozent (was sicher eine Obergrenze darstellt) würden sich jedoch die Gesamtkosten der Beseitigung der Kinderarbeit um rund 60 Milliarden Dollar erhöhen, was im Kontext der Tabelle 1-2 eine geringfügige Anpassung ist.

Der Einkommenstransfer ist eine ehrgeizigere Version von Programmen, die bereits durchgeführt worden sind, wie das Programm *Bolsa Escola* in Brasilien. Es verwendet eine Formel, wonach 60 bis 80 Prozent des Durchschnittswerts der Kinderarbeit pro Kind im Schulalter, das die Schule besucht, an arme Haushalte transferiert werden, ungeachtet dessen, ob dieses Kind in der Vergangenheit gearbeitet hat oder derzeit arbeitet. (Der genaue Prozentsatz hängt vom Grad der Armut und von der Zahl der Kinder im Schulalter pro Haushalt ab.) Zur Schätzung der Gesamthöhe der Finanzierung, die ein solches Programm erfordern würde, gingen wir von unseren Schätzungen des Wertes der Kinderarbeit aus und extrapolierten aus Erhebungsdaten über Ausmaß und Intensität der Armut sowie die Zahl der Kinder im Schulalter pro armen Haushalt. In diesem Kapitel wird nachgewiesen, daß die Kosten des Transferprogramms durch plausible Änderungen der zu ihrer Berechnung verwendeten Formel oder des Schätzwerts der Kinderarbeit selbst nur unerheblich beeinflusst werden.

Wenn wir den entgangenen Wert der Kinderarbeit und das zusätzliche Einkommen durch die Transfers vergleichen, stellen wir fest, daß der erstere das letztere um einen relativ kleinen Betrag übersteigt – 247 gegenüber 214 Milliarden Dollar. Diese Beträge gelten jedoch für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen. Manche arme Haushalte erhalten Leistungen ohne Reduzierung der Kinderarbeit, weil ihre Kinder zuvor nicht gearbeitet hatten, und andere Haushalte reduzieren die Kinderarbeit, ohne daß sie Leistungen

erhalten, weil sie nicht arm sind. Somit spiegelt das moderate Gesamtdefizit des Haushaltssektors die Größe der zweiten Gruppe im Vergleich zu der ersten wider.

Kapitel 6: Die Kosten der Beseitigung der Kinderarbeit für den öffentlichen Sektor

Der öffentliche Sektor sieht sich zwei Hauptkostenfaktoren gegenüber, abgesehen von denen, die mit der Erweiterung des Bildungsangebots und der Steigerung der Bildungsqualität zusammenhängen. Bei dem ersten handelt es sich um die Kosten für die Verwaltung des Einkommenstransfer-Programms; der zweite betrifft die Kosten der Interventionen, die auf Kinder in den schlimmsten Formen der Kinderarbeit und diejenigen abzielen, deren Arbeit oder mangelnde schulische Bildung auf soziale Ausgrenzung zurückzuführen ist. Unser Hauptziel im Rahmen dieses zweiten Tätigkeitskatalogs ist die vollständige Beseitigung dieser schlimmsten Formen bis zum Jahr 2010.

Wir gehen davon aus, daß sich die Verwaltungskosten des Transferprogramms auf 5 Prozent des den armen Haushalten überwiesenen Betrags belaufen werden. Dies ist ein willkürlicher Betrag, der aber durchaus plausibel erscheint. (*Bolsa Escola* und andere bestehende Programme bieten kaum Anhaltspunkte, da sie neben dem Einkommenstransfer noch andere Funktionen einschließen.) Wie Tabelle 1-2 zeigt, sind die Beträge im Vergleich zu den meisten anderen Kosten und Nutzeffekten jedoch sehr gering; eine Verdoppelung der Verwaltungsausgaben hätte praktisch keine Auswirkungen auf die Schlußfolgerungen dieser Studie.

Wir berechneten die Interventionskosten auf der Grundlage von Tabellierungen der Zahl der Kinder, die eine solche Intervention benötigen, und der Stückkosten vergangener Anstrengungen in diesem Bereich. Um ersteres zu erreichen, addierten wir die Zahl der Kinder, die unter gefährlichen Bedingungen oder übermäßig viele Stunden arbeiten (mehr als 43 pro Woche), derjenigen in den unbestreitbar schlimmsten Formen der Kinderarbeit, derjenigen, die in der vom Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge erfaßten Flüchtlingsbevölkerung enthalten waren, und derjenigen, deren Kastenzugehörigkeit in Nepal auf soziale Ausgrenzung schließen ließ. Wegen des hochspezifischen Charakters der meisten dieser Zahlen verzichteten wir darauf, sie zu extrapolieren. Unsere Gesamtzahlen setzen daher die Zahl der Kinder, die für eine gezielte Intervention in Frage kommen könnten, viel zu niedrig an. Andererseits gingen wir davon aus, daß *jedes* dieser Kinder Ziel einer Intervention sein würde, womit die Kosten zu hoch angesetzt werden, da viele Kinder aufgrund anderer Aspekte des Aktionsprogramms aus einer solchen Arbeit herausgeholt werden würden, und aufgrund von externen Effekten wäre es wahrscheinlich, daß die Interventionen die Umstände von Kindern ändern würden, die nicht ihr ausdrückliches Ziel waren. Verbindet man diese beiden, dann ist es wahrscheinlich, daß unsere Unterschätzung der Zahl der zu betreuenden Kinder eher moderat als extrem ist.

Die Stückkosten (die Kosten pro Kind, das aus der Arbeit herausgeholt oder rehabilitiert wird) wurden von einer Studie über IPEC-Projekte in 18 Ländern abgeleitet. Sie reichten von 139 Dollar in Nordafrika und dem Mittleren Osten bis zu über 1.600 Dollar in Lateinamerika. (Ein hoher Prozentsatz der lateinamerikanischen Programme hat sich der Prostitution angenommen, was hohe Kosten zur Rehabilitation der Kinder nach sich zieht). Wir wandten diese Durchschnitte auf die Zahl der Kinder an, die entweder sozial ausgegrenzt oder in den schlimmsten Formen zu finden sind, und gelangten zu den in der Spalte „Interventionen“ in Tabelle 1-2 angegebenen Gesamtzahlen.

Dies ist der kleinste aller Kostenfaktoren. Selbst wenn er mit zehn multipliziert würde, hätte er relativ geringe Auswirkungen auf die Gesamtstruktur der Ergebnisse.

Kapitel 7: Der Nutzen der Bildung

Der ökonomische Hauptnutzen aus der Beseitigung der Kinderarbeit würde in der gesteigerten Produktivkapazität bestehen, die auf die universelle Schulbildung bis zum 14. Lebensjahr zurückzuführen ist. Das läßt sich nur schwer bestreiten, läßt sich aber auch nur schwer quantifizieren. Letztlich wird der ökonomische Wert einer erweiterten Bildung von anderen Veränderungen abhängen, die sich während des gleichen Zeitraums in einem Land vollziehen: Die Effektivität und Stabilität seiner Institutionen, die Gründung neuer Unternehmen, die so organisiert sind, daß sie den höheren Ausbildungsstand des Humankapitals nutzen, und wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Stimulierung von Wachstum und Entwicklung, um nur einige zu nennen. Wir sind nicht in der Lage, diese Faktoren vorherzusagen. Statt dessen sind wir von neueren Nachweisen der Beziehung zwischen Bildung und Einkommen auf individueller Ebene ausgegangen, die auf den bestehenden Institutionen und Politiken basieren.

Schätzungen des Wertes einer solchen Bildung sind in vielen Ländern weltweit vorgenommen worden. Wir nahmen einen Durchschnittswert – durch jedes zusätzliche Schuljahr erhöht sich das künftige Einkommen um 11 Prozent pro Jahr – und wendeten ihn auf alle Länder an. Um dies in Geldbeträge umzusetzen, multiplizierten wir ihn mit dem durchschnittlichen Lohn eines ungelerten Arbeiters in dem jeweiligen Land. Wir gingen ferner davon aus, daß die einzelnen Personen im Alter von 15 Jahren mit der Arbeit beginnen und im Alter von 55 Jahren in den Ruhestand eintreten würden. In mancherlei Hinsicht ist dies ein konservativer Ansatz, da er davon ausgeht, daß die Löhne der ungelerten Kräfte mit der Zeit nicht steigen werden (außer als Ergebnis einer besseren Bildung), daß die einzelnen Personen nur 40 Jahre arbeiten werden und daß die Bildung nur ihren unmittelbaren Nutznießern zugute kommt und nicht der übrigen Gesellschaft durch indirekte Kanäle. Andererseits ist es möglich, daß wir die Auswirkung der Bildung überschätzen, da ihr Wert für diejenigen geringer sein könnte, die keine bezahlte Beschäftigung aufnehmen, mit ihrer zunehmenden Verbreitung abnehmen könnte („Zeugnisinflation“), oder in den Einkommensstudien, von denen wir ausgingen, vielleicht überschätzt wird.

Jeder Geldwert, der der Bildung zugemessen wird, kann bestenfalls ein Näherungswert sein. Wir halten unsere Basisschätzung für plausibel. Es ist indessen interessant zu prüfen, wie sich die Ergebnisse der Studie verändern würden, wenn sich zeigen sollte, daß Bildung sehr viel weniger wert ist. Eine Möglichkeit besteht darin, die prozentuale Auswirkung der Schuljahre auf das Einkommen herabzusetzen. Wären es 5 Prozent statt 11 Prozent – eine Verringerung um mehr als die Hälfte –, dann würde der globale Nutzen von knapp über 5 Billionen Dollar auf rund 2,3 Billionen Dollar fallen. Damit würde die große Differenz zwischen Kosten und Nutzen in unserer Studie verringert, aber nicht beseitigt; sie würde immer noch mehr als 1,6 Billionen Dollar betragen, was einer internen Verzinsung von knapp unter 23 Prozent entspricht.

Kapitel 8: Gesundheitlicher Nutzen

Das IAO-Übereinkommen Nr. 182 ruft uns dringend dazu auf, der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit Vorrang einzuräumen. Dies zieht Kosten nach sich,

wie wir in unserer Überprüfung der Programminterventionen gesehen haben. Die meisten Nutzeffekte sind humanitärer Art, wahrscheinlich werden aber aus der Verbesserung der Gesundheit der Kinder auch spürbare wirtschaftliche Gewinne erwachsen. Es ist wichtig zu betonen, daß unser Versuch, diese Nutzeffekte zu quantifizieren, nicht bedeutet, daß wir der Gesundheit *nur* einen ökonomischen Wert beimessen. Der Schutz der Gesundheit der Kinder ist in vielerlei Hinsicht von größter Bedeutung; der ökonomische Nutzen ist nur ein Aspekt und vielleicht sogar einer der weniger wichtigen. Da es in dieser Studie aber um die ökonomischen Kosten und den ökonomischen Nutzen der Beseitigung der Kinderarbeit geht, sind wir trotzdem gehalten, den Wert einer verbesserten Gesundheit in irgendeiner Weise zu schätzen.

Unser Ansatz beruht auf einem Vergleich der potentiellen gesundheitlichen Vorteile, die sich aus der Beseitigung gefährlicher Kinderarbeit ergeben, mit denjenigen, die sich aus der Beseitigung bestimmter anderer Gesundheitsrisiken ergeben, deren Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum bereits untersucht worden sind. Zu diesem Zweck benötigen wir ein gemeinsames Meßsystem für das Ausmaß dieser Risiken. Wir übernehmen für diesen Zweck das DALY – „disability adjusted life year“ – der Weltgesundheitsorganisation. DALYs drücken jede spezifische Art der gesundheitlichen Beeinträchtigung als Bruchteil eines verlorenen Lebensjahrs aus, je nach dem Grad des Funktionsausfalls. Mit Hilfe dieses Indexes ist es möglich, eine große Vielfalt von Krankheiten und Verletzungen zusammenzurechnen und zu einer einzigen zusammenfassenden Zahl zu gelangen. Wir wählten vier hochkarätige Studien über die ökonomischen Auswirkungen von Krankheiten aus, eine über Arbeitsschutz in den Vereinigten Staaten und drei über Malaria in Afrika südlich der Sahara. Indem wir die Gesundheitsrisiken in DALYs umwandelten (unter Verwendung von Daten aus der WHO-Veröffentlichung *Global Burden of Disease*), waren wir in der Lage, die Ergebnisse dieser Studien als Prozentsatz des verlorenen Volkseinkommens pro DALY auszudrücken.

Die Hauptschwierigkeit, der wir uns dann gegenüber sahen, war das Fehlen systematischer Daten über die gesundheitlichen Auswirkungen gefährlicher Kinderarbeit. Daher wurde eine spezielle Studie über den gesundheitlichen Nutzen der Beseitigung der Kinderarbeit in Auftrag gegeben (Fassa, 2003). Trotz der Fülle von Informationen über die Risiken, denen bestimmte Gruppen von Kindern ausgesetzt sind, war die einzige landesweit repräsentative Erhebung eine in den Vereinigten Staaten durchgeführte, die Verletzungshäufigkeitsraten für Kinder nach Hauptwirtschaftszweigen lieferte. Diese wurden in DALYs umgerechnet und auf eine Reihe von 18 Ländern angewendet, für die uns Erhebungsdaten über Kinderarbeit nach Wirtschaftszweigen vorlagen. Aus diesen extrapolierten wir auf den Rest der Welt.

Das Basisergebnis hinsichtlich des gesundheitlichen Nutzens in Tabelle 1-2 spiegelt diese Methodologie wider, wobei eine Zwischenbeziehung zwischen DALYs und dem Pro-Kopf-Volkseinkommen aus einer der Malariastudien verwendet wurde. Zwei der Malariastudien gaben eine Beziehung zwischen DALY und Einkommen an, die um rund eine Größenordnung niedriger lag, während die Arbeitsschutzstudie eine um rund eine Größenordnung höher liegende Beziehung ergab. Somit könnte sich der gesundheitliche Nutzen ohne weiteres auf ein Zehntel des Basisbetrags oder auf das Zehnfache davon belaufen. Wir sind intuitiv der Auffassung, daß die Basisbeziehung angemessen ist, da sie angibt, daß für jedes vorzeitig verlorene Lebensjahr die Gesellschaft Kosten von etwas weniger als 40 Prozent ihres durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens tragen wird. Die andere große Unsicherheit ergibt sich aus der Verwendung von Daten der Vereinigten Staaten als Quelle für die Beziehung zwischen Arbeit und Risiken in Entwicklungs- und Übergangsländern. Unseres Erachtens stellt dies wahrscheinlich eine Unterschätzung dar,

einmal weil die Arbeit in weniger entwickelten Ländern wahrscheinlich gefährlicher ist und zum anderen, weil die US-Daten Verletzungen, aber keine Krankheiten umfassen. Insgesamt ist es möglich, daß der tatsächliche ökonomische Nutzen, der sich aus der Beseitigung gefährlicher Kinderarbeit ziehen läßt, ein Mehrfaches unseres Schätzbetrags beträgt.

Kapitel 9: Implikationen der Studie für die Politik und die künftige Forschung

Grundsatzpolitische Fragen sind bereits im ersten Abschnitt dieser Zusammenfassung angesprochen worden. Von einem methodologischen Standpunkt aus gesehen haben wir im Verlauf der ersten globalen Untersuchung der ökonomischen Aspekte der Kinderarbeit und ihrer Beseitigung die wesentlichen Lücken in den vorliegenden Informationen stärker herausgestellt. Eine ernsthafte Verpflichtung zur Beendigung der Kinderarbeit wird insbesondere sehr viel verlässlichere Kostenschätzungen erfordern, um Programme auf nationaler und regionaler Ebene durchzuführen und zu finanzieren. Weitere Forschungen sind angezeigt in Bereichen wie Einkommen und Produktivität von Kinderarbeitern, die zeitliche Entwicklung von Kinderarbeitsindikatoren innerhalb einzelner Länder, geeignete Indikatoren der Bildungsqualität, Zugänglichkeit und Kosten der Sekundarschulbildung der Stufe I und die gesundheitlichen Folgen, die mit den schlimmsten Formen der Kinderarbeit verbunden sind. In allen diesen Bereichen waren wir wegen des Fehlens harter Daten gezwungen, starke Annahmen zu treffen. Eine reale, nicht hypothetische Politik erfordert reale Daten.