



Bildung für alle – Eine kleine Geschichte großer Versprechen

Ein kritischer Blick auf den deutschen Beitrag zur
Bildungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit

Bericht im Auftrag der Globalen Bildungskampagne Deutschland

Inhalt

Diese Publikation kann im Internet
abgerufen werden unter:
www.bildungskampagne.org

	Vorwort Ulrich Thöne, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft	4
	Zusammenfassung der Studie	5
1.	Normative und wirtschaftliche Aspekte von Bildung	7
2.	Kleine Geschichte großer Versprechen	9
3.	Der deutsche Beitrag	11
3.1	Programmatisch top	11
3.2	Faktisch ein Flop	11
3.3	Die problematischen Studienplatzkosten	17
3.4	Die ärmsten Länder zuerst?	18
4.	Blick über den Tellerrand	20
4.1	Mehr Geld – auch für Bildung?	22
4.2	Fast Track Initiative – verbesserungsbedürftig und unterfinanziert	24
4.3	Qualitativ bessere Entwicklungszusammenarbeit	25
4.4	Viele Krisen verschärfen die Lage	28
5.	Strukturelle Gründe für Bildungsarmut	30
5.1	Armut	30
5.2	Mangelnde Infrastruktur	31
5.3	Kinderarbeit	31
5.4	Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen	32
5.5	HIV und Aids	32
5.6	Krisen und Konflikte	33
5.7	Ausgrenzung ethnischer Minderheiten	34
6.	Schwerwiegend: Die Benachteiligung von Mädchen und Frauen	35
7.	Was tun?	36
7.1	Internationale Gemeinschaft	36
7.1.1	Sicherstellung der Bildungsfinanzierung	36
7.1.2	Reform der Fast Track Initiative (FTI)	36
7.1.3	Qualität der Bildung und Ganzheitlichkeit	37
7.2	Deutschland	38
7.2.1	Größere Anerkennung der Bedeutung von Bildung	38
7.2.2	Mehr finanzielle Mittel	38
7.2.3	Bessere Planbarkeit für Partnerländer	38
7.2.4	Größere Transparenz	39
7.3	Entwicklungsländer	39
	Literaturverzeichnis	40

Impressum

Autor: Dr. Reinhard Hermle
Herausgeber: Die in der Globalen Bildungskampagne Deutschland
 zusammengeschlossenen Organisationen
Redaktion: Sandra Dworack, Jörn Kalinski, Fiona Uellendahl
 Februar 2011



Gefördert mit freundlicher Unterstützung
der Max-Traeger-Stiftung.

Vorwort

Bildung muss Schwerpunkt deutscher Entwicklungszusammenarbeit werden!

Bildung ist kein Geschenk, das nur Auserwählten zukommt, sondern ein Menschenrecht, das für alle gilt. Regierungen auf der ganzen Welt, arme wie reiche Länder, stehen daher in der Pflicht, dieses Recht umzusetzen und zu garantieren. Bildung ist ein wichtiger Schlüssel zur Armutsbekämpfung und zur menschlichen Entwicklung. Sie ist eine entscheidende Voraussetzung für bessere Lebensstandards und demokratische Gesellschaften. Auf dem Weltbildungsforum in Dakar im April 2000 hat die internationale Gemeinschaft ein Zeichen gesetzt und den Aktionsplan „Bildung für alle“ verabschiedet. Die grundlegende Bedeutung von Bildung wurde im selben Jahr mit der Aufnahme in die Millennium-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen bekräftigt. Bis zum Jahr 2015 sollen die „Bildung für alle“-Ziele umgesetzt werden.

Mithilfe internationaler Unterstützung sind in den vergangenen Jahren Fortschritte erzielt worden: Viele arme Länder haben große Anstrengungen unternommen, damit „Bildung für alle“ Wirklichkeit wird. Mehr Kinder haben Zugang zu Bildung erhalten, die Einschulungsraten für Mädchen sind gestiegen, neue Lernchancen für Erwachsene konnten geschaffen werden. Dies zeigt, dass mit politischem Willen, entschlossenem Handeln und den nötigen Ressourcen viel erreicht werden kann. Dennoch können die bisherigen Erfolge nicht wirklich zufriedenstellen. Weltweit sind heute immer noch 69 Millionen Kinder ohne Zugang zu Schulbildung und wenn der jetzige Trend sich fortsetzt, werden im Jahr 2015 noch 56 Millionen Kinder nicht zur Schule gehen können.

Die ärmsten Länder werden es aus eigener Kraft allein nicht schaffen. Sie sind auf die weitere Unterstützung der Geberländer angewiesen. Doch steht zu befürchten, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise als Ausrede genutzt wird, um internationale Zusagen zur Verwirklichung der Millenniumsziele infrage zu stellen. Damit brechen die Geberländer ihre Versprechen und richten großen Schaden an. Der Bildungsmangel in den armen Ländern verhindert eine nachhaltige Entwicklung und die Überwindung der Armut. Ausgaben für Bildung sind eine langfristige Bedingung für eine Entwicklung in Frieden.

Aktuell fehlen 16 Milliarden US-Dollar jährlich zur Verwirklichung der „Bildung für alle“-Ziele. Ein vergleichsweise kleiner Betrag angesichts der Unsummen, die weltweit für Bankenrettungsprogramme mobilisiert wurden. Diese Finanzierungslücke macht deutlich, dass die internationale Gebergemeinschaft ihr Versprechen bisher nicht eingelöst hat, wonach kein Land, das sich den „Bildung für alle“-Zielen verpflichtet hat, an fehlenden Finanzmitteln scheitern dürfe. „Bildung für alle“ ist jedoch nur erreichbar, wenn sich die reichen Länder deutlich mehr als bisher engagieren. Gerade Deutschland steht hier in der Pflicht. Aktuell droht sogar eine Kürzung der bisher angesetzten Mittel. Dabei müssten die Haushaltsmittel für Entwicklungszusammenarbeit rasant auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommen (BNE) steigen. Bildung sollte dabei Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit werden. Die knapp 0,7 Prozent der deutschen Entwicklungshilfe, die bisher zur Förderung von Grundbildung zur Verfügung stehen, sind eindeutig zu wenig. Und es ist Augenwischerei, wenn die Bundesregierung Studienplatzkosten ausländischer Studierender in Deutschland der Entwicklungshilfe zurechnet. Die Zeit wird allmählich knapp. Nur noch fünf Jahre bleiben bis zum Jahr 2015, um „Bildung für alle“ zu verwirklichen. Den Worten müssen jetzt Taten folgen und Deutschland muss mit gutem Beispiel vorangehen.

Es ist das Verdienst von Reinhard Hermle, Licht in dieses wenig beachtete Kapitel gebracht zu haben. Dafür herzlichen Dank!

Ich wünsche dieser Studie viele interessierte und engagierte Leserinnen und Leser, denn Kenntnis der Zusammenhänge ist die Voraussetzung, um mit dem nötigen Engagement und Durchsetzungsvermögen für die notwendige Korrektur in der Politik zu streiten.

Ulrich Thöne
Vorsitzender der GEW

Frankfurt
Juli 2010

Zusammenfassung der Studie „Bildung für alle – Eine kleine Geschichte großer Versprechen“

Jeder Mensch hat ein Recht auf Bildung. Doch Millionen von Menschen sind von diesem Recht ausgeschlossen. Bildung ist ein notwendiger, wenn auch nicht hinreichender Schlüssel für menschliche Entwicklung, Überwindung von Armut und wirtschaftlichen Fortschritt. Sie ermöglicht Selbstbestimmung, hilft Hunger zu bekämpfen, rettet Leben und fördert pro-demokratische Einstellungen. Wegen seiner normativen und ökonomischen Bedeutung hat das Recht auf Bildung u.a. Eingang in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 sowie den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 gefunden.

Die meisten Regierungen bekennen sich zum Prinzip chancengleicher „Bildung für alle“. Auch fehlt es nicht an guten Absichten, großen Plänen und internationalen Programmen. Die großen Wegmarken internationaler Bildungs-offensiven waren die Zweite Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen 1970-1980, die UNESCO-Weltbildungskonferenz von Jomtien 1990 und das Weltbildungsforum in Dakar im Jahr 2000, auf dem das Ziel der „Bildung für alle“ ausgerufen wurde, sowie die UN-Millenniumserklärung 2000 und die daraus abgeleiteten Millennium-Entwicklungsziele (MDGs). Auch bei mehreren Gipfeltreffen der G7/8 spielte die Umsetzung der Bildungsziele eine Rolle. 2002 wurde die Education for All – Fast Track Initiative (EFA-FTI) ins Leben gerufen.

Insgesamt ein grandioses Panorama der Ideale, Absichten und Initiativen, denen die politische Wirklichkeit jedoch nur schleppend folgte.

Auch der deutsche Beitrag zur Bildungsförderung offenbart eine tiefe Kluft zwischen Rhetorik und Realität. Zwar nimmt insbesondere die Grundbildung seit Beginn der 1990er Jahre zumindest programmatisch einen wichtigen Platz in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ein. Den größten Teil der Bildungsausgaben in der EZ machen jedoch die sogenannten Studienplatzkosten in Deutschland aus. Nur vergleichsweise geringe Summen dienen der Förderung der Grundbildung oder anderer Bildungssektoren in Entwicklungsländern. Seit etwa Mitte der 90er-Jahre stagnieren die Auszahlungen für Grundbildung. Obwohl aufgrund einer bei der Monterrey-Konferenz 2002 gegebenen Zusage die jährlichen Fördermittel für Grundbildung bis 2007 verdoppelt wurden, beginnt sich dies erst jetzt auch in etwas höheren Auszahlungen niederzuschlagen. Auch bei der finanziellen Unterstützung der FTI erreicht Deutschland lediglich den zwölften Platz von 18 Gebern.

Gemessen am Finanzbedarf für die Erreichung der EFA-Ziele, den die UNESCO auf jährlich zusätzlich 16 Milliarden US-Dollar beziffert, und an dem, was Deutschland entsprechend seiner wirtschaftlichen Leistungskraft beisteuern müsste, würde sich ein angemessener deutscher Beitrag zur Bildungsfinanzierung in Entwicklungsländern (fair share) auf etwa 1,47 Mrd. US-Dollar jährlich belaufen. Tatsächlich summierten sich die deutschen bilateralen Leistungen 2008 abzüglich der Studienplatzkosten in Höhe von 643 Mio. EURO auf 504 Mio. Euro, also auf etwa die Hälfte.

In qualitativer Hinsicht ist zu beobachten, dass die Gelder nur zum kleineren Teil in die bedürftigsten Länder fließen. 2007 kamen nur 10 Prozent der gesamten Bildungs-EZ den ärmsten Ländern zugute. Dies bestätigt die Grundstruktur der deutschen EZ, die generell stärker auf Länder mit mittlerem Einkommen ausgerichtet ist. Auch die Zahl der Einzelprojekte im Bildungsbereich nahm in den letzten Jahren stark ab. Trotz gegenteiliger öffentlicher Aussagen hatte es in der deutschen EZ im Vergleich zu den 90er-Jahren eine klare Schwerpunktverschiebung zum Nachteil der Bildung gegeben. Erfolgt kein Gegensteuern, wird es wahrscheinlich immer schwieriger, den Bildungssektor wieder auszubauen.

Auch wenn die schwarz-gelbe Koalition im Koalitionsvertrag vom 24.10.2009 den Bereich Bildung/Ausbildung als einen der Schlüsselsektoren der deutschen EZ benannte, bleibt offen, welche Gestaltungsspielräume angesichts voraussichtlich stagnierender oder nur geringfügig wachsender ODA-Leistungen bleiben.

Ein Blick über den deutschen Tellerrand zeigt, dass einerseits schon viel erreicht werden konnte, andererseits aber auch noch sehr viel zu tun bleibt. Die Einschulungsquoten wurden auch in den ärmsten Ländern deutlich gesteigert, Geschlechterungleichheiten vermindert und mehr Lernmöglichkeiten für benachteiligte Gruppen geschaffen. Aber es wird bei gleichbleibenden Trends im Jahr 2015 noch immer 56 Millionen Kinder ohne Schulzugang geben. Auch lässt die Qualität des Unterrichts oft noch viel zu wünschen übrig – nicht zuletzt eine Folge des gravierenden Mangels an qualifiziertem Lehrpersonal.

Die Bildungsinvestitionen insgesamt verzeichnen Zunahmen, auch geberseitig, sind jedoch nach wie vor nicht ausreichend. Stiefkind ist vor allem die Grundbildung. Hier bewegten sich die Geberzusagen nur wenig. Der Anstieg der Hilfe für Bildung ist durch den generellen Anstieg der weltweiten Entwicklungshilfe seit 2005 und nicht durch eine veränderte Prioritätensetzung begründet. Auch die FTI befindet sich in finanziellen Engpässen und zeigt strukturelle Schwächen und Verschleißerscheinungen. Hinsichtlich einer qualitativ besseren EZ sind Fortschritte feststellbar vor allem bei der Zusammenarbeit und Arbeitsteilung der Geber. Aber von einer konsequenten Umsetzung der Paris/Accra-Agenda kann noch keine Rede sein. Auch finden programmorientierte Ansätze (PBA) bzw. programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen insbesondere auch in Deutschland nur eine unzureichende Anwendung als EZ-Modalität.

Es gibt nicht den einen Grund für die weltweite Bildungsmisere. Oft fehlt es an dem notwendigen politischen Willen, etwas zu tun, oder am Geld, das für andere Zwecke verbraucht wird. Auch viele strukturelle Gründe sind dafür verantwortlich. Armut, die unterschiedliche Behandlung von Jungen und Mädchen und ein Leben in abgelegenen Gebieten behindern den Zugang zu und den Verbleib in der Schule, ebenso wie Sprache, ethnische Zugehörigkeit, Kinderarbeit oder körperliche und geistige Behinderung. Kriege und Konflikte geben den Rest. Die verschiedenen Ursachen beeinflussen sich wechselseitig und können kumulativ die negativen Effekte verstärken.

Von der internationalen Gemeinschaft, Deutschland und den Entwicklungsländern ist zu fordern:

- ▶ Den Worten und Visionen Taten folgen lassen!
- ▶ Der Bildung in der EZ die Bedeutung geben, die sie objektiv hat und verdient!
- ▶ Versprechen einhalten!
- ▶ Bildungsfinanzierung sicherstellen nach dem Grundsatz des fair share!
- ▶ Qualität der EZ verbessern!
- ▶ Rahmenbedingungen mit einzubeziehen, die den Zugang zu Bildung, ihre Qualität und die Einbeziehung aller be- oder verhindern!

1. Normative und wirtschaftliche Aspekte von Bildung

Jeder Mensch hat ein Recht auf Bildung. Das sagt sich so leicht, und doch sind Millionen von Menschen von diesem Recht ausgeschlossen. Dass dies schwerwiegende private wie auch soziale Folgen hat, liegt auf der Hand. Lernchancen sind ein zentraler Schlüssel für menschliche Entwicklung und zur Überwindung von Armut. Wer nicht die Chance hat, schreiben, lesen und rechnen zu lernen, wird es immer besonders schwer haben im Leben. Ein Minimum an Bildung ist Voraussetzung für Selbstbewusstsein, beruflichen Erfolg und Teilhabe am Leben der Gemeinschaft. Weil dies eine so unbestreitbar hohe Bedeutung hat, wurde das Recht auf Bildung Bestandteil der **Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte** von 1948. Ebenso hat es Eingang in den **Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** von 1966 gefunden.

Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948

1. Jeder hat das Recht auf Bildung. Die Bildung ist unentgeltlich, zum mindesten der Grundschulunterricht und die grundlegende Bildung. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch. Fach- und Berufsschulunterricht müssen allgemein verfügbar gemacht werden, und der Hochschulunterricht muss allen gleichermaßen entsprechend ihren Fähigkeiten offenstehen.
2. Die Bildung muss auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und auf die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gerichtet sein. Sie muss zu Verständnis, Toleranz und Freundschaft zwischen allen Nationen und allen rassischen oder religiösen Gruppen beitragen und der Tätigkeit der Vereinten Nationen für die Wahrung des Friedens förderlich sein.
3. Die Eltern haben ein vorrangiges Recht, die Art der Bildung zu wählen, die ihren Kindern zuteil werden soll.

Quelle: Office of the High Commissioner for Human Rights

Auch in der **UN-Kinderrechtskonvention** von 1989 (1990 in Kraft getreten) erkennen die Vertragsstaaten für alle Personen bis 18 Jahre das „Recht des Kindes auf Bildung“ an.¹

Je höher die Bildung, desto größer sind die Chancen des Einzelnen in der Gesellschaft. Und je höher der Bildungsstand einer Gesellschaft, umso besser kann sie sich im globalen Wettbewerb behaupten. Deshalb gilt die Förderung von Bildung allgemein als notwendig und erstrebenswert. Entscheidend sind normative Begründungen: Jeder, der über Wissen verfügt, hat davon einen unmittelbaren Nutzen. Wer etwas weiß, kann seine Persönlichkeit entfalten, aus verschiedenen Entscheidungsmöglichkeiten auswählen, die Welt um sich herum besser verstehen, Zusammenhänge begreifen, seinen Lebensstandard erhöhen und seine Kenntnisse und Fähigkeiten zum Wohl des Ganzen einbringen. Er oder sie haben die Chance, sich den Verführungen politischer Ideologien oder religiöser Fanatismen zu entziehen. Die wissenschaftliche Forschung belegt positive Wirkungen von Bildung auf die Entstehung prodemokratischer Einstellungen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass „positive Einstellungen zur Demokratie – zu Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Mehrparteiensystem, Meinungs- und Pressefreiheit – mit zunehmenden Jahren an Bildung steigen, und zwar fast linear vom ersten Grundschuljahr bis zur Universität“.² Und weil demokratische Mitsprache und Kontrolle Machtmissbrauch und Korruption erschweren und damit auch Entwicklungsfortschritte wahrscheinlicher werden, ist der demokratiefördernde Effekt von Bildung auch ein wichtiger Erfolgsfaktor vieler anderer Maßnahmen zur Bekämpfung von Hunger und Armut. Bildung kann zu mehr Gerechtigkeit in der Verteilung von Lebenschancen führen, wenn die Bedingungen stimmen.

Aber auch ökonomische Gesichtspunkte spielen bei der Bedeutung von Bildung eine Rolle: Investitionen in Bildung bringen eine hohe Rendite, sowohl für den Einzelnen als auch für die Gesellschaft. Ihre Bedeutung als Produktivkraft für die Schaffung von Humankapital wird immer wieder herausgestellt.

¹ 1989 wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Kinderrechtskonvention verabschiedet, die die Menschenrechte für Kinder konkretisiert. Sie trat 1990 in Kraft. Artikel 28 und 29 befassen sich mit dem Recht auf Bildung und sprechen Kindern das Recht auf gebührenfreie Grundbildung sowie das Recht auf eine Bildungsqualität zu. 191 von 193 Staaten haben die UN-Konvention ratifiziert und sich demnach verpflichtet, „den Besuch der Grundschule für alle zur Pflicht und unentgeltlich zu machen“. Nur die Vereinigten Staaten von Amerika und Somalia haben die Konvention bislang nicht ratifiziert.
www.unicef.de/fileadmin/content_media/Aktionen/Kinderrechte18/UN-Kinderrechtskonvention.pdf

² Hanf, T. (2007), S. 53

Lernen und Wissen zahlen sich nicht nur wirtschaftlich aus. Sie helfen, den Teufelskreis von Armut¹ an vielen Stellen zu durchbrechen. Denn zwischen Bildungsmangel und Armut bestehen enge und vielfältige Zusammenhänge, sowohl auf individueller als auch auf gesellschaftlicher Ebene.

- ▶ **Bildung überwindet Armut:** Als Faustformel gilt: Das Einkommen einer Person wächst mit jedem zusätzlich abgeschlossenen Ausbildungsjahr um zehn Prozent, was zu einem jährlichen Wachstum des Bruttoinlandsprodukt (BIP) von einem Prozent führt, sofern die gesamte Bevölkerung in den Genuss einer qualitativ guten Bildung kommt.² Nach Angaben aus Südasien und Afrika südlich der Sahara erhöht eine abgeschlossene Grundbildung die Produktivität von Kleinbauern um acht Prozent.³
- ▶ **Menschen mit Bildung leben gesünder:** Bildung kann wesentlich zum Kampf gegen HIV/Aids und zur Förderung der Gesundheitsfürsorge beitragen. Pro Jahr könnten 700 000 HIV-Neuinfektionen verhindert werden, wenn alle Kinder eine Grundbildung erhielten.⁴
- ▶ **Bildung ermöglicht Selbstbestimmung:** Mädchen und Frauen mit höherem Bildungsstand kennen ihre Rechte und können sich besser vor Ausbeutung schützen. Sie entscheiden sich eher, später und wahrscheinlich weniger Kinder zu bekommen. Gebildete Mütter setzen sich dafür ein, dass auch ihre Töchter Zugang zu Bildung erhalten.
- ▶ **Bildung hilft, den Hunger zu bekämpfen:** Fortschritte bei der Ausbildung von Frauen trugen zwischen 1970 und 1995 mehr zur Minderung von Mangelernährung bei, als die größere Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln.⁵
- ▶ **Bildung rettet Leben:** Kinder von Müttern mit Bildung haben eine mehr als doppelt so große Chance, ein Alter von fünf Jahren zu erreichen.⁶

Umgekehrt zählen verweigerter oder verpasster Bildungschancen zu den mächtigsten Mechanismen, Armut über Generationen hinweg zu verfestigen.

Trotz allem: Bildungsausgaben werden sich nur dann wirklich lohnen, wenn das Erlernte auch angewandt werden kann und die dafür notwendigen Voraussetzungen wie eine entwicklungsorientierte Regierung, Rechtssicherheit sowie Investitionen in ein funktionierendes Gesundheitssystem, Arbeitsplätze und Infrastruktur bestehen oder konsequent geschaffen werden. Auch ist von Bedeutung, dass Bildungsförderung so gestaltet und dimensioniert wird, dass sie keine Gruppe privilegiert und andere benachteiligt, sie ethnische oder religiöse Spannungen nicht verschärft, den Bedürfnissen des Landes angepasst ist und vor allem Frauen und Mädchen fördert.

Bildung ist ein notwendiger, wenn auch nicht hinreichender Schlüssel für menschliche Entwicklung. Ihre volle Wirkung wird sie erst entfalten können, wenn die Rahmenbedingungen stimmen.

„Wenn der gegenwärtige Erkenntnisstand also keine Überschätzung von Bildungsförderung als Entwicklungsfaktor rechtfertigt, so bekräftigt er doch ihre Notwendigkeit: Sie zu unterschätzen, wäre ein verhängnisvoller Irrtum.“⁷

¹ Unter Armut versteht man die geringe Verfügbarkeit von Geld (Einkommensarmut, bis zu 1,25 Dollar pro Tag gilt als extreme Armut) sowie einen Mangel an Zugang zu lebenswichtigen Gütern wie Trinkwasser, Nahrung, Unterkunft, Kleidung, Bildung, Gesundheitsfürsorge, Hygiene-Infrastruktur und sozialer Sicherung. Der erweiterte Armutsbegriff bezieht auch soziale, kulturelle und politische Teilhabe mit ein, wie z. B. Möglichkeiten, an der politischen Willensbildung mitzuwirken.

² Hanushek, E. A./Wößmann, L. (2007), S. 5

³ Oxfam International (1999), S. 3

⁴ Global Campaign for Education (2004), S. 4

⁵ Smith, L./Haddad, L. (2000), S. 107

⁶ Abu-Ghaida, D./Klasen, S. (2004), S. 13

⁷ Hanf, T. (2007), S. 52

2. Kleine Geschichte großer Versprechen

Die meisten Regierungen bekennen sich zum Prinzip chancengleicher „Bildung für alle“. Anerkannt ist – wie wir gesehen haben – ihre Bedeutung als soziales Grundrecht. Immer wieder wird Bildung als ein zentraler Schlüssel für Entwicklung hervorgehoben. Dass ein eingeschränkter Zugang zu Bildung Menschenrechte verletzt, soziale Ungleichheiten verstärkt und ökonomisches Wachstum behindert, findet kaum Widerspruch. Es handelt sich nicht um einen neuen Ansatz, auch fehlt es nicht an guten Absichten, großen Plänen und internationalen Programmen.

Bereits für die **zweite Entwicklungsdekade** forderten die Vereinten Nationen **1970** die „Einschulung aller Kinder im Schulalter, qualitative Verbesserungen auf allen Stufen der Erziehung, wesentliche Verringerung der Zahl der Analphabeten, Ausrichtung der Erziehungsprogramme auf die Erfordernisse der Entwicklung sowie gegebenenfalls Errichtung und Erweiterung wissenschaftlicher und technischer Institute“.¹

Auf der **UNESCO-Weltbildungskonferenz von Jomtien** im Jahr **1990** versprach die internationale Staatengemeinschaft, innerhalb von zehn Jahren universellen Zugang zu einer qualitativ guten Grundschulbildung und ein Ende der Benachteiligung von Mädchen und Frauen im Bildungsbereich.²

Zehn Jahre später, im Jahr **2000**, bekräftigten 164 Staaten auf dem **Weltbildungsforum in Dakar** diese Ziele mit der „Bildung für alle“ (Education for all – EFA)-Initiative. Sie ist seitdem das Leitprogramm des Bildungssektors in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.³ Die EFA setzte sechs Ziele, deren Umsetzung die Defizite im Bildungsbereich weltweit durch umfassende quantitative und qualitative Maßnahmen bis zum Jahr 2015 beheben sollten.

Die sechs EFA-Ziele

- Ziel 1** Frühkindliche Förderung und Erziehung soll ausgebaut und verbessert werden, insbesondere für benachteiligte Kinder.
- Ziel 2** Bis 2015 sollen alle Kinder – insbesondere Mädchen, Kinder in schwierigen Lebensumständen und Kinder, die zu ethnischen Minderheiten gehören – Zugang zu gebührenfreier, obligatorischer und qualitativ hochwertiger Grundschulbildung erhalten und diese auch abschließen.
- Ziel 3** Die Lernbedürfnisse von Jugendlichen und Erwachsenen sollen durch Zugang zu Lernangeboten und Training von Basisqualifikationen (life skills) abgesichert werden.
- Ziel 4** Die Analphabetenrate unter Erwachsenen, besonders unter Frauen, soll bis 2015 um 50 Prozent reduziert werden. Der Zugang von Erwachsenen zu Grund- und Weiterbildung soll gesichert werden.
- Ziel 5** Bis 2005 soll das Geschlechtergefälle in der Primar- und Sekundarbildung überwunden werden. Bis 2015 soll Gleichberechtigung der Geschlechter im gesamten Bildungsbereich erreicht werden, wobei ein Schwerpunkt auf der Verbesserung der Lernchancen für Mädchen liegen muss.
- Ziel 6** Die Qualität von Bildung muss verbessert werden.

Quelle: Deutsche UNESCO-Kommission (2010), S. 3

Unter anderem Bildung war dann auch Gegenstand der **UN-Millenniumserklärung**⁴, mit der 191 Staats- und Regierungschefs im September **2000** in New York Wegmarken mit grundsätzlich verpflichtenden, konkreten Ziel- und Zeitvorgaben vereinbarten, mit denen das übergeordnete Ziel erreicht werden sollte, die Zahl der in extremer Armut und Hunger lebenden Menschen in der Welt bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Zwei der EFA-Ziele wurden in die aus der Millenniumserklärung abgeleiteten acht **Millennium-Entwicklungsziele**⁵ (**Millennium Development Goals – MDGs**) aufgenommen.

1 ABI-Studie (2008), S. 18

2 World Declaration on Education For All: www.ifa.de/pdf/abk/inter/unesco_jomte.pdf

3 Dakar Framework for Action: www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_eng.shtml

4 www.unric.org/html/german/mdg/millenniumerklaerung.pdf

5 www.unric.org/html/german/mdg/index.html

Millennium-Entwicklungsziele mit Bildungsbezug

Ziel 2 Grundschulbildung für alle erreichen.

Unterziel: Alle Kinder, Jungen wie Mädchen, sollen eine Grundschulausbildung erhalten.

Ziel 3 Die Gleichstellung der Geschlechter und die politische, wirtschaftliche und soziale Beteiligung von Frauen fördern.

Unterziel: Die Abschaffung von Geschlechterdisparitäten in Primar- und Sekundarbildung möglichst bis 2005 und spätestens 2015 auf allen Bildungsstufen.

Quelle: Deutsche UNESCO-Kommission (2010), S. 3

In den folgenden Jahren erklärten die führenden Industriestaaten bei ihren Gipfeltreffen (**G7/G8**) in schöner Regelmäßigkeit und weitgehender Folgenlosigkeit ihre Unterstützung für die EFA-Ziele und MDGs. Beim G8-Gipfel in Genua 2001 kam es zur Schaffung der G8 Education Task Force, die den G8-Ländern Empfehlungen zur Erreichung der internationalen Bildungsziele unterbreiten sollte. Weitere Gipfel beließen es bei der Wiederholung früherer Absichtserklärungen, ohne jedoch konkrete Umsetzungs- und Finanzierungspläne zu erstellen.

Um EFA und auch den MDGs größeren Nachdruck zu verleihen und die Bildungsanstrengungen der ärmsten Länder zu beschleunigen, wurde **2002** von der Weltbank, UNESCO, UNICEF, weiteren UN-Organisationen und 22 bilateralen Gebern, Entwicklungsbanken und internationalen Organisationen die **Education for All – Fast Track Initiative (EFA-FTI)** ins Leben gerufen.¹ Grundzüge einer solchen Initiative hatte Oxfam bereits 1999 im Rahmen seiner Kampagne „Education now! Break the Cycle of Poverty“ propagiert.² Ziel der FTI ist es, dass Länder, die überzeugende Reformpläne für den Bildungsbereich vorlegen können, die von den Gebern geprüft und anerkannt werden, mit einer ausreichenden und vorhersehbaren Finanzierung rechnen können. Die FTI ist das bisher wichtigste internationale Instrument zur Mobilisierung und zur Koordinierung von Ressourcen zur Förderung von Grundbildung in den armen Ländern. Zudem setzt sie starke Anreize für die Entwicklungsländer, in Grundbildung zu investieren, und fördert gute Regierungsführung. Über 30 bi- und multilaterale Geber, darunter Deutschland, haben sich der FTI angeschlossen. 42 Länder sind inzwischen als FTI-Partnerländer anerkannt.³

Als zentrales Finanzierungsinstrument der FTI wurde 2003 der Catalytic Fund eingerichtet, in den derzeit 18 Geber⁴ einzahlen und der von der Weltbank verwaltet wird. Er leitet Gelder an diejenigen Partnerländer weiter, die eine Armutsminderungs-Strategie vorgelegt haben und deren Sektorprogramme für den Bildungsbereich gebilligt wurden, für deren Umsetzung sie jedoch keine ausreichende Finanzierung mobilisieren konnten. Bisher haben 32 Länder Zuwendungen aus dem Catalytic Fund erhalten.⁵ Mit Stand vom Oktober 2009 haben die Geber für den Catalytic Fund für den Zeitraum 2003 bis 2011 1,6 Milliarden US-Dollar zugesagt. Davon bringen EU-Mitgliedsländer und Europäische Kommission 90 Prozent auf.⁶

Die EFA-FTI stellt das erste Beispiel für eine kohärente Sektorprogrammfinanzierung nach dem Monterrey-Konsensus⁷ dar und entwickelte eine modellhafte, wengleich – wie wir noch sehen werden – unzureichende Praxis.

Insgesamt ein grandioses Panorama der Ideale, Absichten und Initiativen. Entspricht ihm auch die politische Wirklichkeit? Wurden große Anläufe genommen und wurde weit genug gesprungen?

1 EFA-FTI Framework: www.educationfasttrack.org/media/library/FrameworkNOV04.pdf; s. auch Kühn, B. u. a. (2007)

2 Oxfam International (1999), S. 8 ff. und 223 ff.

3 Es handelt sich um folgende Länder: Albanien, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Kambodscha, Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Dschibuti, Äthiopien, Gambia, Georgien, Ghana, Guinea, Guyana, Haiti, Honduras, Kenia, Kirgistan, Laos, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Moldawien, Mongolei, Mosambik, Nepal, Nicaragua, Niger, Papua-Neuguinea, Ruanda, São Tome & Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Tadschikistan, Osttimor, Togo, Vietnam, Jemen und Sambia.

4 Australien, Belgien, Kanada, Dänemark, Europäische Kommission, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Rumänien, Russland, Spanien, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich

5 Benin, Burkina Faso, Kambodscha, Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Dschibuti, Äthiopien, Gambia, Ghana, Haiti, Kenia, Kirgistan, Lesotho, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Moldawien, Mongolei, Mosambik, Nepal, Nicaragua, Niger, Ruanda, São Tome & Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Tadschikistan, Osttimor, Jemen und Sambia

6 www.educationfasttrack.org/financing/catalytic-fund/; Europäische Kommission (2010), S. 15

7 Ergebnis der UN-Konferenz über die Entwicklungsfinanzierung im März 2002 im mexikanischen Monterrey. www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf

3. Der deutsche Beitrag

3.1 Programmatisch top

Blicken wir nun auf den deutschen Beitrag zu Bildungsförderung. In programmatischer Hinsicht nimmt Bildung auch in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) einen bedeutenden Platz ein. Auf der aktuellen Website des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) heißt es: „Die Förderung der Bildung ist ein Schwerpunkt der deutschen Entwicklungspolitik. Die Bundesregierung orientiert sich bei der Arbeit im Bildungsbereich an den international vereinbarten Zielen. Grundbildung spielt deshalb seit Beginn der 1990er Jahre eine Schlüsselrolle bei der Zusammenarbeit mit den Partnerländern.“¹ Dieser Grundakkord bestimmte die deutsche EZ viele Jahre lang. Auch das Aktionsprogramm 2015 zur Bekämpfung der extremen Armut in der Welt, das den konzeptionellen Rahmen für den deutschen Beitrag zur weltweiten Bekämpfung extremer Armut formulierte und vom Bundeskabinett am 4. April 2001 beschlossen worden war, hob die Stärkung der sozialen Sektoren und insbesondere die Förderung von Grundbildung als eine wichtige Säule hervor. Die amtierende Bundesregierung benannte im Koalitionsvertrag vom 24. Oktober 2009 den Bereich Bildung/Ausbildung als einen der Schlüsselsektoren der deutschen EZ.² Auch der neue Chef des BMZ, Bundesminister Niebel, spielte die Melodie in seiner Antrittsrede am 28.10.2009, als er sagte: „Die Förderung von Grundbildung und Weiterbildung sind für uns ebenso wichtig, denn Armut und Bildungsarmut sind zwei Seiten derselben Medaille.“³

Tatsächlich flossen über die Jahre stolze Summen. 2006 z. B. lagen die deutschen Leistungen für Bildungsförderung in Entwicklungsländern (Bildungs-EZ) bei 1,1 Milliarden Euro. Das entsprach 15,5 Prozent der gesamten bilateralen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance – ODA) und 16,9 Prozent der weltweiten Hilfe für den Bildungsbereich. Deutschland nahm damit Platz 3 im internationalen Geberranking ein. Durchschnittlich wurden zwischen 2002 und 2007 von deutscher Seite 15 Prozent der bilateralen ODA-Auszahlungen für Bildung aufgewendet.⁴ Für 2008 sieht das Bild ähnlich aus, die Bildungs-ODA lag bei 1,15 Milliarden Euro, entsprechend 15% der bilateralen ODA und 17% der weltweiten ODA für Bildung. Damit zählt Deutschland zu den fünf größten Gebern für Bildung: Frankreich, Deutschland, die Internationale Entwicklungsorganisation (International Development Association, IDA), die Niederlande und Großbritannien bringen fast 60 Prozent der Entwicklungshilfe für Bildung auf.⁵

Auf den ersten Blick eine stattliche Bilanz.

3.2 Faktisch ein Flop

Eine genauere Betrachtung ergibt allerdings ein enttäuschendes Bild und offenbart eine tiefe Kluft zwischen Absicht und Wirklichkeit, zwischen Rhetorik und Realität: Wie das nachstehende Schaubild verdeutlicht, sind die Ausgaben für Studienplatzkosten bis zum Jahr 2005 stetig angewachsen, seitdem ist ein kleiner Rückgang zu verzeichnen. Ihre Höhe ist jedoch nach wie vor beträchtlich. Sie machten in den Jahren 2006 und 2007 mit 717 Millionen Euro bzw. 701 Millionen Euro immer noch etwa 70% der gesamten deutschen Bildungs-EZ aus. Im Jahr 2008 wurden 643 Millionen Euro für Studienplatzkosten aufgewendet. Das sind noch immer 56 Prozent der ODA-Auszahlungen im Bildungsbereich. Dies ist jedoch aus mehreren Gründen problematisch (siehe dazu 3.3). Zieht man diese Aufwendungen von der gesamten Bildungs-EZ ab, so verbleiben für 2006 383, für 2007 299 und für 2008 etwa 500 Millionen Euro. Für andere Jahre gelten vergleichbare Größenordnungen. Das heißt, dass für 2006 und 2007 nur etwa ein Drittel der scheinbar hohen Bildungs-EZ tatsächlich für Bildungsförderung in Entwicklungsländern mit den Unterbereichen Grundbildung, Sekundarschulbildung, berufliche Bildung, Hochschulbildung und Fortbildung von Fach- und Führungskräften zur Verfügung stand. Damit rutscht Deutschland faktisch in der Skala der Geber nach unten, auch wenn im Jahr 2008 dieses Verhältnis von Studienplatzkosten zu „Steuerungsmasse“ zur Bildungsförderung günstiger ist.

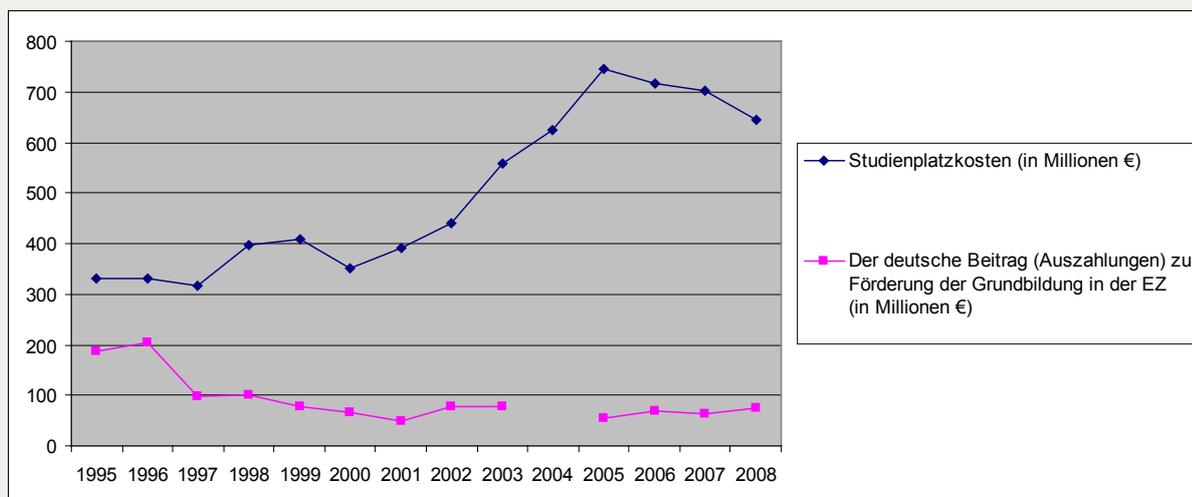
1 BMZ-Website, Themen und Schwerpunkte, Bildung, Bildungsförderung – ein Schwerpunkt der deutschen Entwicklungspolitik. www.bmz.de/de/themen/bildung/hintergrund/bildungsfoerderung_deu/index.html

2 WACHSTUM – BILDUNG – ZUSAMMENHALT. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 124

3 www.bmz.de/de/presse/reden/minister_niebel/2009/oktober/20091028_rede.html

4 Bergmann, H. (2009), S. 1

5 UNESCO (2010) (1), S. 228

Schaubild 1: Studienplatzkosten und Förderung der Grundbildung im Vergleich

Quellen: Eigene Darstellung nach BMZ Ref. 304, DASY-Daten (Zusagen aufgeteilt nach Förderbereichen). DAC-Schlüssel: 11 220 Grundschulbildung, 11 230 Grundlegende Alltagsfähigkeit Jugendlicher, 11 240 Vorschulunterricht; zit. nach Deutscher Bundestag (2005), S. 9; Ergänzt: ABI (2008), S. 33; BMZ (2009); BMZ (2010), S. 1; Germanwatch (2006), S. 35; Anmerkung: Für 2004 liegen keine genauen Daten vor.

Über einen längeren Zeitraum betrachtet, stand die deutsche EZ in der Mitte der 90er-Jahre im Zenit ihrer Bildungsleistungen. Die beiden bedeutendsten Subsektoren waren die schulische und außerschulische Grundbildung (201 Millionen Euro) sowie die berufliche Bildung (167 Millionen Euro). In der folgenden Dekade erfolgte jedoch ein bestürzender Rückgang der deutschen Bildungs-EZ um rund 36 Prozent. Er betraf fast alle Bildungsbereiche, ausgenommen die Hochschulförderung, die relativ konstant blieb¹. Am stärksten gekürzt wurde der Bereich Grundbildung. Machte er 1996 noch fast die Hälfte der Bildungs-EZ aus, sank er bis 2007 auf 20 Prozent. Wie Schaubild 2 zeigt, nahm die Förderung der Grundbildung in der deutschen EZ zwischen 1996 und 2007 in absoluten Zahlen um 70 Prozent ab.²

Dies steht in einem klaren Gegensatz zu dem Anspruch, dass die Grundbildung „seit Beginn der 90er Jahre eine Schlüsselstellung“³ einnehme – und dies unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die großen Bildungskonferenzen in Jomtien und Dakar.

Bei der Monterrey-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung 2002 wurde die politische Zusage gegeben, bis 2007 die jährlichen Fördermittel für Grundbildung zu verdoppeln. Dies wurde 2007 von deutscher Seite mit Regierungszusagen in der Höhe von etwas über 120 Millionen Euro (2008: 133 Millionen Euro)⁴ erreicht. Die tatsächlichen **Auszahlungen** im Grundbildungsbereich beliefen sich 2007 jedoch nur auf 62 Millionen Euro. Das entspricht etwa 0,7 Prozent der gesamten damaligen deutschen ODA, etwa 6 Prozent der gesamten Bildungs-EZ, rund 20 Prozent der Bildungs-EZ abzüglich der Studienplatzkosten und 3,2 Prozent der weltweiten ODA für Grundbildung. Für 2008 ergibt sich ein ähnliches Bild: Die Auszahlungen lagen bei 76 Millionen Euro, knapp 0,7 Prozent der gesamten bilateralen ODA, 6,6 Prozent der Bildungs-ODA, rund 15 Prozent der Bildungs-EZ abzüglich der Studienplatzkosten und 3,5 Prozent der weltweiten ODA für Grundbildung. Hinsichtlich der Grundbildung nahm Deutschland in der Rangliste der größten Geber lediglich den neunten Platz ein.⁵ Im Grundbildungsbereich unterstützt das BMZ im Rahmen der staatlichen bilateralen EZ zehn Kooperationsländer, mit denen Bildung als Schwerpunkt definiert wurde. Diese sind Afghanistan, Guatemala, Guinea, Honduras, Jemen, Kosovo, Malawi, Mosambik, Pakistan und Tadschikistan.⁶

1 Die Hochschulförderung und Wissenschaftskooperation wurden inzwischen indirekt dadurch ausgebaut, dass das BMZ für Bildung und Forschung in den letzten Jahren verstärkt ODA-Mittel erhielt: 52 Mio. Euro 2007 und 59 Mio. Euro 2008.

2 ABI-Studie (2008), S. 33

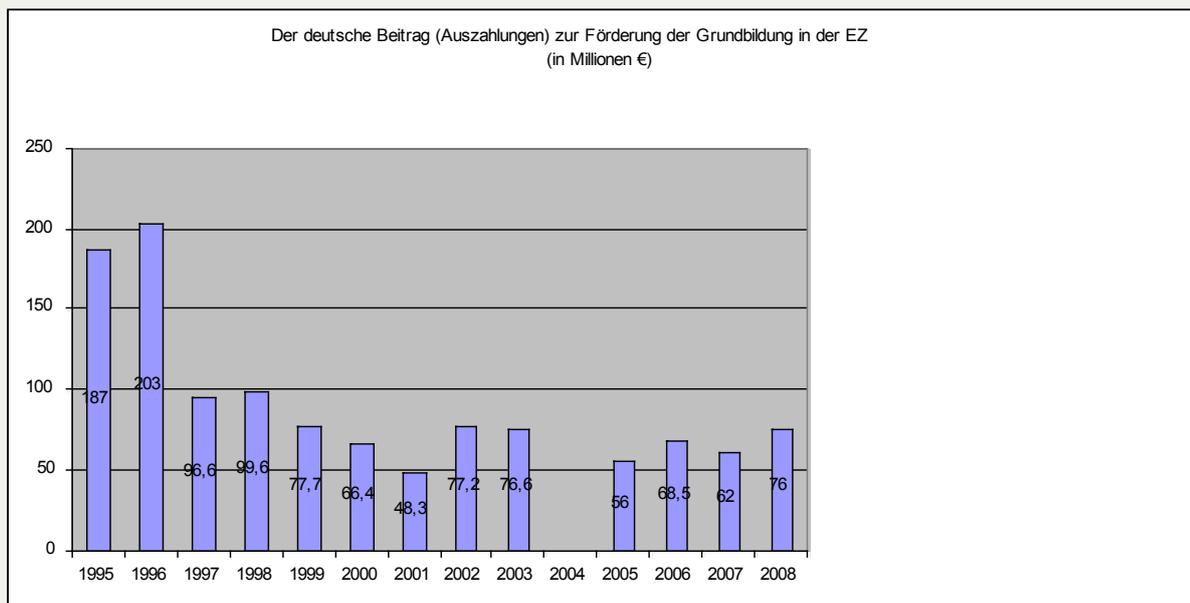
3 BMZ (2009), S. 3

4 Bergmann, H. (2009), S. 4

5 Siehe BMZ (2009), S. 1; eigene Berechnungen

6 BMZ (2010), S. 3

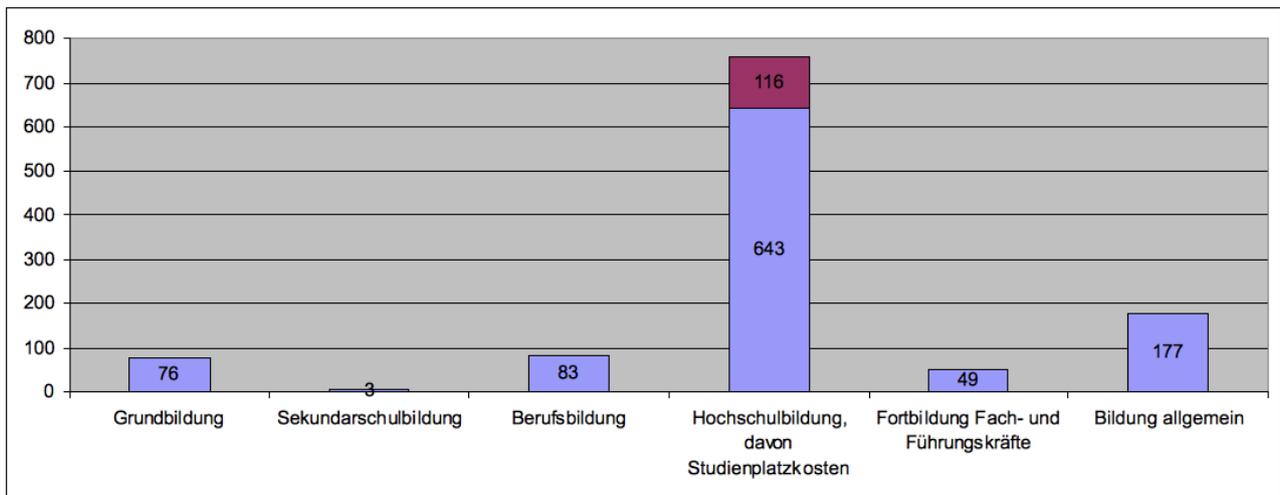
Schaubild 2: Der deutsche Beitrag zur Förderung der Grundbildung



Quellen: eigene Darstellung nach BMZ Ref. 304, DASY-Daten (Zusagen aufgeteilt nach Förderbereichen). DAC-Schlüssel: 11 220 Grundschulbildung, 11 230 Grundlegende Alltagsfähigkeit Jugendlicher, 11 240 Vorschulunterricht; zit. nach Deutscher Bundestag (2005), S. 9; Ergänzt: ABI (2008), S. 33; BMZ (2009); BMZ (2010), S. 1; Anmerkung: Für 2004 liegen keine genauen Daten vor.

Auch die berufliche Bildung hat erheblich an Bedeutung verloren, doch ist sie nach wie vor der Bereich mit der größten Fördersumme (2007: 77 Millionen Euro bzw. 2008: 83 Millionen Euro) und der höchsten Zahl der geförderten Länder.¹ Die massiven Einschnitte im Bildungsbereich verteilen sich insgesamt hinsichtlich der Fördersummen relativ gleichmäßig auf die verschiedenen Subsektoren. Deutschland verfolgt in der Bildungsförderung einen ganzheitlichen Ansatz, der durchaus positiv zu bewerten ist. Wegen des großen Nachholbedarfs bei der Grundbildung erscheint jedoch eine Schwerpunktsetzung zu ihren Gunsten vorrangig. Dies wäre zumindest auch dann sinnvoll und vertretbar, wenn die Gebergemeinschaft in ihrer Gesamtheit von einer ganzheitlichen bildungspolitischen Perspektive geleitet würde und entsprechende Abstimmungsmechanismen bestünden, welche Geber welche Subsektoren in welchem Land fördern.

¹ ABI (2008), S. 34; BMZ (2010), S. 1

Schaubild 3: Bildungs-ODA nach Bereichen (Auszahlungen 2008)

Quelle: eigene Darstellung nach BMZ (2010), S. 1

Obwohl Deutschland an der FTI seit ihrem Bestehen beteiligt ist und sie unterstützt, stellte die Bundesregierung für den *Catalytic Fund* für die Jahre 2003 bis 2007 nichts und für die Jahre 2008 und 2009 nur Beiträge in Höhe von 6,2 bzw. 7,4 Millionen US-Dollar (4,5 bzw. 5 Millionen Euro) zur Verfügung. Für die Jahre 2010 und 2011 sollen sie auf jeweils 6,8 Millionen US-Dollar zurückgefahren werden.¹ Mit seinem Beitrag, der 1,7 Prozent aller Geberzusagen ausmacht, erreicht Deutschland den zwölften Platz auf der Liste der Zusagen der 18 Geber, deren Schlusslicht Rumänien bildet. Zudem unterstützt das BMZ mit bilateralen Mitteln für Grundbildung auch die FTI-Länder, die Partnerländer sind und Bildung zu einem Schwerpunkt der bilateralen Zusammenarbeit mit Deutschland erklärt haben. Dabei handelt es sich um Mosambik, Jemen, Honduras, Guinea und Tadschikistan. FTI-Länder, die Bildung nicht zum gemeinsamen Schwerpunkt erklärt haben, aber mit bilateralen Mitteln im Bildungsbereich unterstützt werden, sind: Benin, Kenia, Mali, Niger, Senegal und Sierra Leone.²

Das BMZ argumentiert, dass der gesamte deutsche Beitrag zur Förderung der Grundbildung in der EZ deutlich höher liege. Verwiesen wird auf Schuldenerlasse, die Spielräume für Investitionen in Grundbildung in den Ländern selbst eröffneten. Auch müsse die Beteiligung der deutschen EZ an Sektor- und auch Budgetfinanzierung berücksichtigt werden. Letztere allerdings führt in der deutschen EZ noch ein ziemliches Schattendasein (siehe Kapitel 5), sodass die in diesem Rahmen für Grundbildungsförderung aufgewendeten Mittel niedrig sein dürften.

Auch über die multilaterale Hilfe sei Deutschland an der Grundbildung beteiligt. Hier wird auf die Beiträge z. B. an die Europäische Union, die Weltbank und andere multilaterale Organisationen³ verwiesen.

Auch wenn diese Hinweise ihre Berechtigung haben, so liegt ihre Schwäche doch darin, dass diese Leistungen kaum oder nicht exakt zu beziffern sind. Selbst das BMZ hat bisher keine Zahlen vorgelegt, welche die Bedeutung des multilateralen Anteils an seiner Bildungs-EZ erhärten könnten. Solange die Lage so ist, wird man die Hinweise zur Kenntnis nehmen und dennoch feststellen können, dass die deutsche EZ vor allem im Bereich der Grundbildung entschieden zu wenig tut.

¹ www.educationfasttrack.org/media/library/Catalytic-fund/Final_CF_2010_Q1_Financial_Report.pdf

² BMZ (2010), S. 9

³ In der zweiten Hälfte der 90er-Jahre variierten die Mittelzusagen für Bildungsmaßnahmen aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zwischen 330 Millionen Euro (1995) und 450 Millionen Euro (1998) bzw. 4,5 und 5,2 Prozent der Gesamtzusagen an die AKP-Staaten. Die Bundesrepublik trägt mit 26 Prozent (bis Mitte 2002) bzw. 24 Prozent (ab Mitte 2002) zum Gesamtvolumen des EEF bei. Die Ausgaben der Europäischen Kommission für Bildung beliefen sich Ende 2001 auf 243,9 Millionen Euro und steigerten sich auf 269,4 Millionen Euro 2002. Das jährliche Ausleihvolumen der Weltbankgruppe lag bisher etwa bei 700 bis 800 Millionen US-Dollar pro Jahr, der Anteil am Gesamtvolumen zwischen 4 und 8 Prozent (bei IDA in 2000 11 Prozent, in 2001 6 Prozent). Im Jahr 2003 steigerte die Weltbank ihre Zusagen von 1,384 Milliarden US-Dollar (2002) auf 2,35 Milliarden US-Dollar. Dies entspricht einer Steigerung von 59 Prozent. Dem Bereich Grundbildung wurden davon 780 Millionen US-Dollar zugesagt. S. Deutscher Bundestag (2005), S. 9

Bereits in absoluten Größen war – wie wir gesehen haben – der deutsche finanzielle Beitrag zur Bildungs-EZ über die Jahre seit 1996 stark rückläufig und hat inzwischen ein wieder etwas höheres, aber weiterhin sehr niedriges Niveau erreicht. Noch bescheidener wird er, vergleicht man ihn mit dem, was Deutschland eigentlich leisten müsste, wenn er daran bemessen wird, was jeder Geber zur Schließung der Finanzierungslücke für die Erreichung der EFA-Ziele entsprechend seiner wirtschaftlichen Leistungskraft (Bruttonationaleinkommen) zahlen müsste. Auf der Grundlage der neuesten UNESCO- und OECD-Daten, wonach eine Finanzierungslücke von jährlich 16 Milliarden US-Dollar für 46 einkommensschwache Länder zum Erreichen der EFA-Ziele besteht, kommt die Global Campaign for Education (GCE) inzwischen zu dem Ergebnis, dass ein angemessener deutscher Beitrag (fair share) sich auf 1,47 Milliarden US-Dollar belaufen müsste.¹ Wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung sollte der Schwerpunkt der Förderung auf der Grundbildung vorrangig in den am wenigsten entwickelten Ländern liegen, ohne dabei im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes andere Bildungsunterbereiche zu vernachlässigen.

Diese Entwicklungen und Trends sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass die deutsche ODA seit 2005 zum Teil beträchtliche Zuwächse erfahren und seit 2004 von 6 Milliarden Euro auf 9,7 Milliarden Euro 2008 um 60 Prozent zugenommen hat. Gemessen daran sind die Bildungs-EZ und insbesondere der fast schon marginale Anteil der Grundbildungsförderung relativ noch kleiner geworden.

Wurde schon in fetten Jahren die Bildungs- und vor allem Grundbildungsförderung stiefmütterlich behandelt, so geben auch die weiteren ODA-Perspektiven wenig Anlass zur Zuversicht: Der Bundeshaushalt 2010 sieht eine Erhöhung des Einzelplans 23 (BMZ-Etat aus dem die meisten ODA-Mittel kommen) um 256 Millionen Euro vor. Das ist zwar mehr als erwartet, bleibt jedoch deutlich hinter den Steigerungen der letzten Jahre zurück. Laut OECD DAC lag die ODA-Quote für 2009 nur bei 0,35 Prozent und damit noch unter dem Wert von 2008 von 0,38 Prozent.² Die OECD-Prognose für 2010 geht von einer deutschen ODA-Quote von 0,4 Prozent Anteil der öffentlichen EZ am Bruttonationaleinkommen aus. Nach Angaben der OECD werden die meisten OECD-Staaten ihre jeweiligen Zusagen einhalten.³ Deutschland bleibt dahinter zurück. Nach dem 2005 vereinbarten EU-Stufenplan sollte Deutschland 2010 0,51 Prozent BNE-Anteil erreichen. Dieses Versagen stellt die internationale Glaubwürdigkeit der deutschen Bundesregierung infrage. Auch ist nicht zu erkennen, wie mit diesem Tempo bis 2015 die Zielmarke von 0,7 Prozent ODA erreicht werden soll. Die gegenwärtige Bundesregierung, einschließlich der Bundeskanzlerin, zeigt wenig Ehrgeiz, das Klassenziel wirklich zu schaffen und sich an frühere Versprechen gebunden zu fühlen. Zwar hält die Bundesregierung weiterhin am 0,7 Prozent-Ziel fest, jedoch wird es aber zunehmend unwahrscheinlicher, dass dieses Ziel bis 2015 überhaupt noch erreicht werden kann. Denn nach der mittelfristigen Finanzplanung greift die Sparsbremse auch beim Etat für das BMZ. Bis zum Jahr 2014 ist eine Absenkung um 380 Millionen Euro vorgesehen. Das zeichnete sich auch bereits im Entwurf des Bundeshaushalts 2011 ab, der im Juli vom Bundeskabinett beschlossen wurde. Danach stagniert der Entwicklungsetat mit 6,07 Milliarden Euro auf Vorjahresniveau und die Verpflichtungsermächtigungen, die die künftige Höhe des Haushalts bestimmen, wurden auf 5,84 Milliarden Euro festgelegt. Wie sich diese Entwicklung auf die Bildungsförderung in Entwicklungsländern auswirkt, wird die Zukunft zeigen. Dass die Spielräume enger werden, zeichnet sich allerdings schon ab, und dies unmittelbar vor dem UN-Gipfel zur Umsetzung der Millenniumsziele im September 2010, bei dem die internationalen Staats- und Regierungschefs ihr Engagement für die Erreichung der Millenniumsziele bis 2015 bekräftigen wollen.

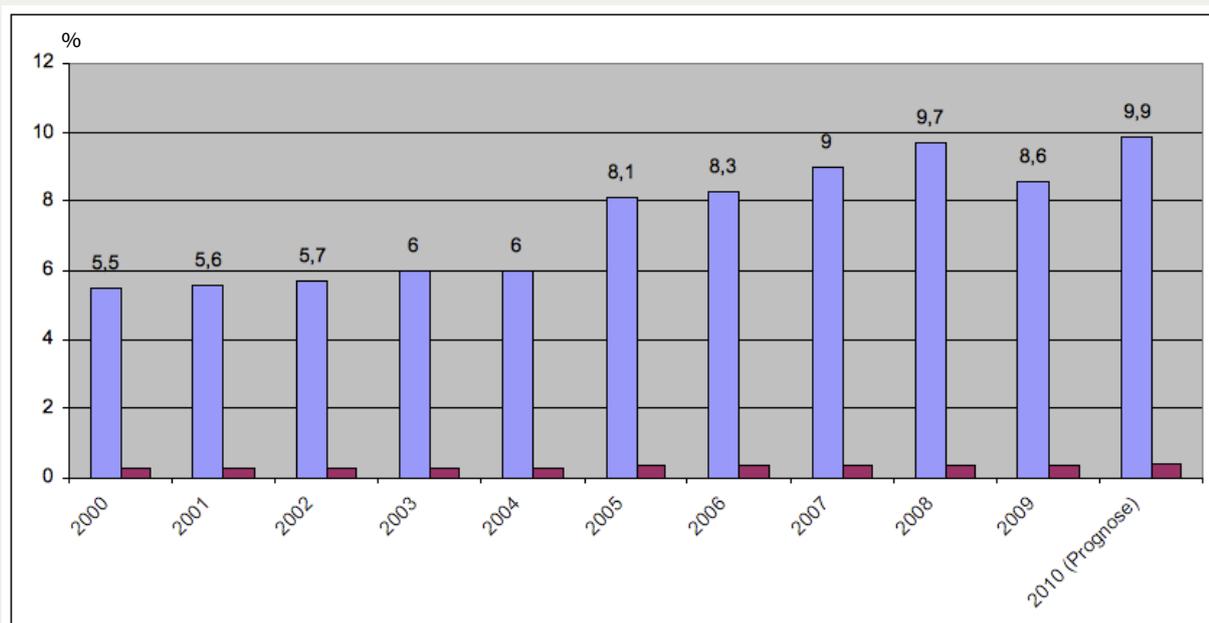
1 Berechnungen der GCE basieren auf Zahlen von 2008, Informationen der GCE per E-Mail vom 12.04.2010

2 <http://webnet.oecd.org/oda2009/>

3 [www.oilis.oecd.org/oilis/2010doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000B4A/\\$FILE/JT03278658.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2010doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000B4A/$FILE/JT03278658.PDF)

“Most DAC members will meet their 2010 ODA targets:

- ▶ Finland, Spain, the United Kingdom and the United States are on track to meet their various aid commitments.
 - ▶ Denmark, Luxembourg, the Netherlands, Norway and Sweden continue to allocate at least 0.7% of their GNI to ODA.
 - ▶ Australia, Canada and New Zealand appear on track to double their aid by 2010.
 - ▶ Switzerland plans to give 0.47 % of its GNI as ODA in 2010, exceeding its previous commitment of 0.41 %. Ireland has cut its forward ODA estimate, but still expects to meet the European Union ODA/GNI minimum target of 0.51 %.
 - ▶ Belgium indicates that it will reach the 0.7 % target by 2010.
- Other DAC countries, however, are not on track to meet their commitments, based on their 2010 ODA budget plans. Despite EU countries' commitment to a minimum ODA/GNI ratio of 0.51 % in 2010:
- ▶ Austria now estimates an ODA/GNI ratio of 0.37 % in 2010.
 - ▶ France's draft finance bill for 2010 suggests an ODA/GNI ratio of between 0.44 % and 0.48 % for 2010.
 - ▶ The OECD estimates that Greece's ODA/GNI ratio will be 0.21 % in 2010.
 - ▶ Italy's draft budget indicates an ODA/GNI ratio of 0.19 %.
 - ▶ Portugal's budget report suggests an ODA/GNI ratio of about 0.34 %.
 - ▶ Germany's 2010 budget provision suggests that its ODA as a percentage of GNI is expected to be 0.4 %.”

Schaubild 4: Deutsche ODA (in Milliarden Euro; und Prozent am BNE)

Quelle: eigene Darstellung nach Germanwatch (2010), Tabelle 6; OECD (2010)

Umso erstaunlicher ist es, dass in dieser Situation die Einführung **innovativer Finanzierungsinstrumente** zur Schließung von Finanzierungslücken lange Zeit keine Rolle in der politischen Debatte spielte. Zwar hatte bereits im Jahr 2002 die damalige Entwicklungsministerin Heidemarie Wiecek-Zeul bei dem Frankfurter Wirtschaftswissenschaftler Spahn eine Studie zur „Durchführbarkeit einer Devisentransaktionssteuer“ in Auftrag gegeben, die die Machbarkeit grundsätzlich bestätigte und ein „Zwei-Säulen-Konzept“ anregte, welches eine minimale Abgabe von etwa 0,01 Prozent und eine höhere Abgabe zur Abwehr spekulativer Bewegungen vorsah. Auch war 2006 die Leading Group on Innovative Financing for Development entstanden, der sich Deutschland anschloss. Mit dem Innovative Financing Mechanism for Immunisation und dem Advanced Market Commitment for pneumococcal vaccines konnten zwei Milliarden US-Dollar für bestimmte Impfprogramme aufgebracht werden. Einige Länder erhoben eine Abgabe auf Flugtickets und lenkten die Erlöse zumindest teilweise in die Entwicklungszusammenarbeit. In Deutschland profitierte die EZ von Erlösen aus der Versteigerung von Klimazertifikaten. Größere Erfolge waren jedoch allen diesen Bemühungen nicht beschieden.

Schließlich erhielt die jahrzehntealte Diskussion über eine internationale Steuer auf Devisen- und Finanzgeschäfte sowohl international als auch in Deutschland neuen Auftrieb durch die Finanzkrise und die Diskussion um eine stärkere Regulierung der Finanzmärkte. Bisher hat sie aber ebenfalls nicht zu greifbaren Ergebnissen geführt. Der Kampagne „Steuer gegen Armut“ gelang es innerhalb weniger Monate, eine Online-Petition zugunsten einer Finanztransaktionssteuer mit 50 000 Unterschriften auf den Weg zu bringen und den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags damit zu befassen. Am 17. Mai erfolgte daraufhin eine Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages. Die schwarz-gelbe Koalition schlug in dieser Frage einige Kapriolen. Noch im Dezember 2009 sprach sich Entwicklungsminister Niebel ausdrücklich gegen die Besteuerung von Finanzgeschäften aus. Es werde sie in dieser Legislaturperiode nicht geben, da sie nicht im Koalitionsvertrag vereinbart worden sei. Trotz anhaltender Widerstände in FDP und CDU verfolgte Kanzlerin Merkel jedoch wegen der angespannten Haushaltslage und des großen öffentlichen Drucks bereits einen anderen Kurs und rügte ihren Minister wegen dieser voreiligen Festlegung. Sie versuchte gemeinsam mit dem französischen Staatspräsidenten Sarkozy, das Thema auf die internationale Agenda zu bringen, scheiterte aber letztlich insbesondere am Widerstand der USA, Kanadas und Großbritanniens. Der G20-Gipfel in Toronto im Juni 2010 versagte der Initiative seine Unterstützung und erwähnte sie nicht einmal im Schlusskommuniqué. Ob es innerhalb der EU oder vielleicht auch nur im Euro-Raum eine Finanztransaktionssteuer geben wird, muss als offen gelten. Auch wenn sich in der schwarz-gelben Koalition zumindest zeitweise eine Mehrheit für einen solchen Schritt herausgebildet zu haben schien, lässt sich ein konsequentes Engagement der Bundesregierung in dieser Frage derzeit nicht wirklich erkennen. Davon abgesehen besteht auch überhaupt keine Klarheit darüber, in welchem Maß die durch eine solche Steuer generierten Finanzmittel für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehen würden oder dafür herhalten müssten, Steuerlöcher zu stopfen.

3.3 Die problematischen Studienplatzkosten

Wie wir gesehen haben, werden seit einigen Jahren Kosten, die für Studierende aus Entwicklungs- und Schwellenländern in Deutschland ausgegeben werden, als öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) deklariert.¹ Sie machen den Löwenanteil an der deutschen Bildungs-EZ aus. Auch wenn dies nach den Kriterien des OECD-Entwicklungsausschusses, dem alle staatlichen Geber der OECD angehören, unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist, gibt es eine Reihe gravierender Einwände gegen diese herrschende Praxis. Um Missverständnissen vorzubeugen: Die Kritik richtet sich nicht gegen die Förderung ausländischer Studierenden in Deutschland. Sie ist im Gegenteil sinnvoll und politisch begrüßenswert. Es liegt in unserem und anderer Länder Interesse, die wechselseitigen Wissenschaftskontakte auf möglichst vielen Ebenen zu pflegen und zu vertiefen und dafür auch erhebliche finanzielle Mittel aufzuwenden. Eine ganz andere Frage ist es allerdings, ob es richtig ist, diese Mittel als Entwicklungshilfe zu deklarieren und der ODA gutzuschreiben.

Deutschland ist eines der wenigen Geberländer, die Studienplatzkosten in dieser Größenordnung in die ODA einbeziehen. Frankreich und Deutschland gehören zu den Gebern, bei denen diese Praxis besonders massiv ins Gewicht fällt. Vor kurzem folgten Portugal und Österreich.² Das verzerrt die Größenordnungen, und die Vergleichbarkeit der ODA-Leistungen der verschiedenen Geber geht verloren. Die meisten DAC-Länder melden die Studienplatzkosten nicht.

Die Studienplatzkosten werden von den Bundesländern aufgebracht. Sie machten im Durchschnitt der letzten Dekade zwischen 85 Prozent und 95 Prozent der gesamten ODA-Leistungen der Bundesländer aus³, ohne dass ihnen jedoch ein entwicklungspolitisches Konzept zugrunde gelegen hätte bzw. sie von den Ländern als entwicklungspolitische Aufgabe tatsächlich wahrgenommen worden wären. Sie stellen nicht viel mehr als eine statistische Größe dar. Dies belegt beispielsweise die Tatsache, dass in der Antwort auf eine Landtagsanfrage das Wirtschaftsministerium in Baden-Württemberg Ende Januar 2010 die entwicklungspolitischen Maßnahmen des Landes für die vergangenen Jahre und die zukünftige Planung vorstellte, dabei jedoch den größten Posten, nämlich die Ausgaben für Studienplätze nur am Rande erwähnte.⁴

Der deutsche Bildungsbeitrag suggeriert durch die Einbeziehung der Studienplatzkosten eine Höhe, die er nicht hat. Der DAC-Prüfbericht von 2005 spricht daher von „kalkulatorischen Kosten“.⁵ Der Anteil, den die deutsche EZ für die Förderung von Bildungsmaßnahmen in Schwellen- und Entwicklungsländern in den Subsektoren Grund-, Sekundar-, Berufs- und Hochschulbildung sowie die Fortbildung von Fach- und Führungskräften investiert, war 2008 mit rund 327 Millionen Euro nur etwa halb so groß wie die Studienplatzkosten, die mit 643 Millionen Euro zu Buche schlagen. 2007 betrug die Ausgaben für Grund-, Sekundar-, Berufs- und Hochschulbildung sowie die Fortbildung von Fach- und Führungskräften mit 267 Millionen Euro sogar nur 38 % der Ausgabenhöhe für Studienplatzkosten von 701 Millionen Euro⁶. Alle geförderten Einzelbereiche der Bildungs-EZ kommen dabei verhältnismäßig schlecht weg, insbesondere aber auch die Förderung der Grundbildung in Entwicklungsländern. 2007 lag sie bei 62 Millionen Euro (Auszahlungen) und 2008 bei 76 Millionen Euro. Angesichts der nach wie vor gravierenden Defizite bei der Umsetzung der EFA-Ziele und der MDGs, des beträchtlichen Lehrermangels, der Qualitätsmängel im Bildungsbereich und der massiven Finanzierungslücken ist dies nicht verhältnismäßig. Erschwerend kommt hinzu, dass die vergleichsweise niedrige Bildungs-EZ (ohne Studienplatzkosten) auch nur etwa zur Hälfte den ärmsten Ländern mit dem größten Bedarf zufließt und davon wieder nur ein Teil in die Grundbildung geht.

Entwicklungspolitisch besonders problematisch ist die Tatsache, dass die hohen Ausgaben für die Studienplatzkosten zwar die deutsche Bildungs-EZ erhöhen, jedoch „nicht direkt zur Stärkung der Bildungssysteme in den Entwicklungsländern (beitragen) und auch nur begrenzte Effekte auf den Kapazitätsaufbau im Bildungssektor (haben)“, wie es der OECD-DAC-Prüfbericht von 2005 formuliert.⁷ Dies sollte

1 Die Studienplatzkosten werden seit 1984 in die ODA eingerechnet, seit 2001 ohne Kunst, Sport sowie Sprach- und Kulturwissenschaften

2 Germanwatch (2008), S. 11

3 www.bmz.de/de/ministerium/haushalt/imDetail/ODA-Leistungen_der_Bundeslaender_2003-2008.pdf; s. auch Dietz/Gude (2007)

4 www.statistik-bw.de/Veroeffentl/Monatshefte/essay.asp?xYear=2010&xMonth=07&eNr=04

5 OECD (2005), S. 35

6 Daneben wendete das BMZ weitere 2008 177 Millionen Euro für Bildung allgemein auf (für Bildungspolitik und Verwaltung im Bildungswesen, Bildungseinrichtungen und Fortbildung, Lehreraus- und -fortbildung sowie Forschung im Bereich Bildung), 2007 dürften sich diese Ausgaben noch 32 Millionen Euro belaufen haben.

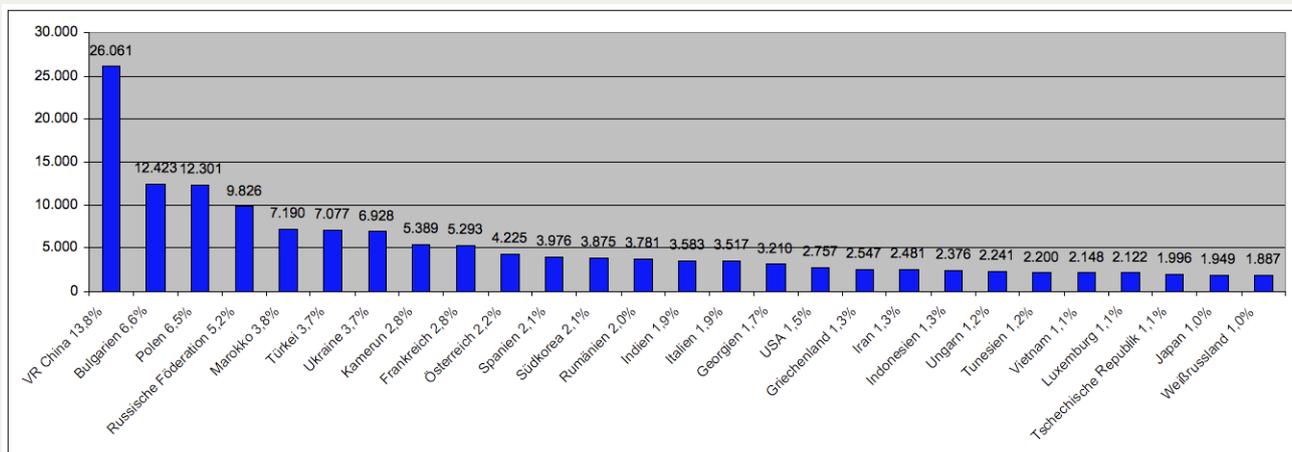
7 A. a. O., S. 36

jedoch ihre eigentliche und primäre Aufgabe sein. Deshalb ist damit zu rechnen, dass der kommende Prüfbericht des OECD-DAC, der im Herbst 2010 veröffentlicht wird, diesen Punkt erneut kritisch anspricht.

Stärken die Studienplatzkosten wenigstens indirekt die Entwicklungsländer? Potenziell vielleicht, aktuell wenig. Studierende aus Entwicklungsländern in Deutschland zu unterstützen, ist sinnvoll und kann auch entwicklungspolitisch nützliche Auswirkungen haben, sofern die Studierenden das hier erworbene Wissen auch für ihre Heimatländer nutzbar machen. Die daraus entstehenden Kosten sollten jedoch nur dann in die ODA mit eingerechnet werden dürfen, wenn die Studierenden aus ärmsten und armen Ländern kommen und bedürftig sind.

Diese Ländergruppe ist jedoch an Deutschlands Hochschulen so gering vertreten, dass sie statistisch kaum auffällt. In einer Untersuchung des Deutschen Studentenwerks wurde für 2006 als einziges Land in Afrika südlich der Sahara Kamerun mit einem Anteil von 2,8 Prozent an allen ausländischen Studierenden in Deutschland aufgeführt.¹ Und Kamerun zählt nicht zu den ärmsten Ländern. Darüber hinaus war Afrika nur noch mit den maghrebischen Staaten Marokko und Tunesien vertreten. Die mit Abstand meisten „Bildungsausländer“ kamen aus China (13,8 Prozent). Auch deshalb erscheint die Einbeziehung der Studienplatzkosten in die ODA wenig gerechtfertigt und ist eher als Ausdruck einer „kreativen ODA-Buchführung“ zu bewerten, die baldmöglichst beendet werden sollte. Echte entwicklungspolitische Leistungen im engeren Sinne, also Stipendien für Studierende und Gastwissenschaftler aus Entwicklungsländern, wie auch die Kosten für entwicklungsländerbezogene Forschung an Universitäten und Forschungseinrichtungen der Bundesländer sollten auch künftig berücksichtigt werden können.²

Schaubild 5: Herkunftsländer der in Deutschland studierenden „Bildungsausländer“ im Jahr 2006, absolut und in Prozent



Quelle: eigene Darstellung nach BMF, S. 8

3.4 Die ärmsten Länder zuerst?

Nicht nur die Summen sind von Interesse, sondern auch ihre regionale Streuung. Geografisch verteilen sich die deutschen ODA-Mittel im Bildungsbereich zu 48 Prozent auf Asien, zu 22 Prozent auf Afrika, zu 13 Prozent auf Europa und zu 12 Prozent auf lateinamerikanische Entwicklungsländer. Diese Zahlen reflektieren (nachteilig) den hohen Anteil der Studienplatzkosten. Im Grundbildungsbereich verteilen sich die Mittel zu 37 Prozent auf Asien, zu 37 Prozent auf Afrika, zu 14 Prozent auf Lateinamerika.³

Was das Kriterium der Bedürftigkeit angeht, so flossen im Zeitraum zwischen 1999 und 2004 durchschnittlich 38 Millionen US-Dollar jährlich aus deutscher EZ für Grundbildung in die einkommensschwachen

¹ Internationalisierung des Studiums – Ausländische Studierende in Deutschland – Deutsche Studierende im Ausland. Ergebnisse der 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem, hg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, S. 9; www.bmbf.de/pub/internationalisierung_des_studiums_2008.pdf

² Wiemann (2008)

³ BMZ (2010), S. 1

chen Länder. Damit nahm Deutschland den siebten Rang in einer Liste von zehn Geberländern ein und rangierte abgeschlagen hinter kleinen Ländern wie den Niederlanden und Norwegen.¹ 2007 kamen nur zehn Prozent der gesamten Bildungs-EZ den ärmsten Ländern zugute. Bei der Grundbildung waren es 54 Prozent (2005 41 Prozent; zehn Prozent für solche Länder, in denen Mädchen besonders stark benachteiligt sind). Im Grundbildungsbereich unterstützt das BMZ im Rahmen der staatlichen bilateralen Entwicklungspolitik zehn Partnerländer, mit denen Bildung als Schwerpunkt der Zusammenarbeit definiert wurde (von insgesamt 58).² 55 Prozent (34,4 Millionen Euro) der ODA-Auszahlungen im Grundbildungsbereich konzentrierten sich auf diese Länder. Dies verweist auf eine konzeptionelle Schwäche des BMZ: Zwar erfährt die Sektorplanung vom Ansatz her Priorität, doch wird sie oft durch Länderkonzepte unterlaufen, in denen Bildung eine nur nachgeordnete Rolle spielt. Die Anzahl der Partnerländer, mit denen Bildung als Schwerpunkt vereinbart ist, erscheint zu gering.

Auch die Zahl der Einzelprojekte im Bildungsbereich nahm in den letzten Jahren stark ab. Trotz gegenteiliger öffentlicher Aussagen hatte es in der deutschen EZ im Vergleich zu den 90-er-Jahren eine klare Schwerpunktverschiebung zum Nachteil der Bildung gegeben. Auch wenn es im Einzelfall für diese Entwicklung gute Gründe geben mag, „ergibt sich in der Summe das Bild eines Kahlschlags im Bereich der (Grund-)Bildungsschwerpunkte“.³ Erfolgt kein Gegensteuern, wird es wahrscheinlich immer schwieriger, den Bildungssektor wieder auszubauen. So argumentieren die Gutachter des Arnold-Bergstraesser-Instituts in ihrer im Auftrag des Thementeam Bildung des BMZ erstellten Studie „Bilanz und Perspektiven der Bildungszusammenarbeit“: „Bei einer zu geringen Zahl eigener Maßnahmen stellt sich das Problem der kostspieligen Vorhaltung des Know-hows bzw. fehlender Synergien innerhalb des Bildungsbereichs in der deutschen EZ. Deshalb (sollte) mittelfristig die Zahl der Grundbildungsschwerpunkte substantiell erhöht werden. Gleichzeitig sollten dort, wo sich sinnvolle Synergien erzielen lassen, Bildungskomponenten in anderen Schwerpunktsektoren gezielt gestärkt werden.“ Für den Fall, dass sich der deutsche Beitrag vor allem in finanziellen Beiträgen zu Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF) oder multilateralen Initiativen erschöpfen sollte, sehen sie die Gefahr, dass die deutsche Bildungs-EZ mehr und mehr auch Innovationsfähigkeit und Expertise verliere, was sie auch für Partnerländer und andere Geberländer zunehmend weniger interessant zu machen drohe.⁴

Grundsätzlich lässt sich gegen eine sektorale Spezialisierung und auch eine Konzentration auf eine bestimmte Zahl von Partner- oder Kooperationsländern dennoch wenig einwenden. Entscheidende Voraussetzung dafür ist jedoch, dass sie nicht nur politischen Opportunitäten folgen oder strategischen und ökonomischen Interessen untergeordnet werden, sondern sachlich geboten und mit den anderen Gebern im Sinne einer vernünftigen Arbeitsteilung abgesprochen sind – wie es von der Paris/Accra-Agenda auch verlangt wird. Dieses Maß an Planungsrationalität ist jedoch noch lange nicht erreicht. Viele Partnerländer befürchten, dass im Rahmen dieser Absprachen zwischen den Gebern die Interessen der Partner zu wenig berücksichtigt werden, oder Geber, die sich aus einem Sektor zurückziehen, ihre Leistungen aus diesem Sektor nicht in andere Sektoren im Land investieren und ausbleibende Leistungen z. B. im Bildungssektor nicht von anderen Gebern übernommen werden. Auch die deutsche EZ bevorzugt tendenziell Länder mit mittlerem Einkommen. Dass unsere Hilfe vor allem auch der deutschen Wirtschaft nützen soll, gehört zum Programm der schwarz-gelben Regierung. Die große Herausforderung besteht darin, gerade die schwachen Länder und solche mit fragiler Staatlichkeit nicht zu vernachlässigen, wie es bisher geschieht.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die deutsche EZ entspricht in Bezug auf den Bildungsbereich nicht dem, was notwendig wäre, international vereinbart und versprochen wurde und die eigene Programmatik widerspiegeln würde. Es bedarf einer massiven Aufstockung der tatsächlichen Bildungs-EZ – ohne Studienplatzkosten. Die qualitativen Aspekte der EZ müssen verstärkt und die unzureichende Berücksichtigung der ärmsten Länder korrigiert werden.

1 ABI (2008), S. 43

2 Afghanistan, Guatemala, Guinea, Honduras, Jemen, Kosovo, Malawi, Mosambik, Pakistan, Tadschikistan

3 ABI-Studie (2008), S. 29

4 Ebenda

4. Blick über den Tellerrand

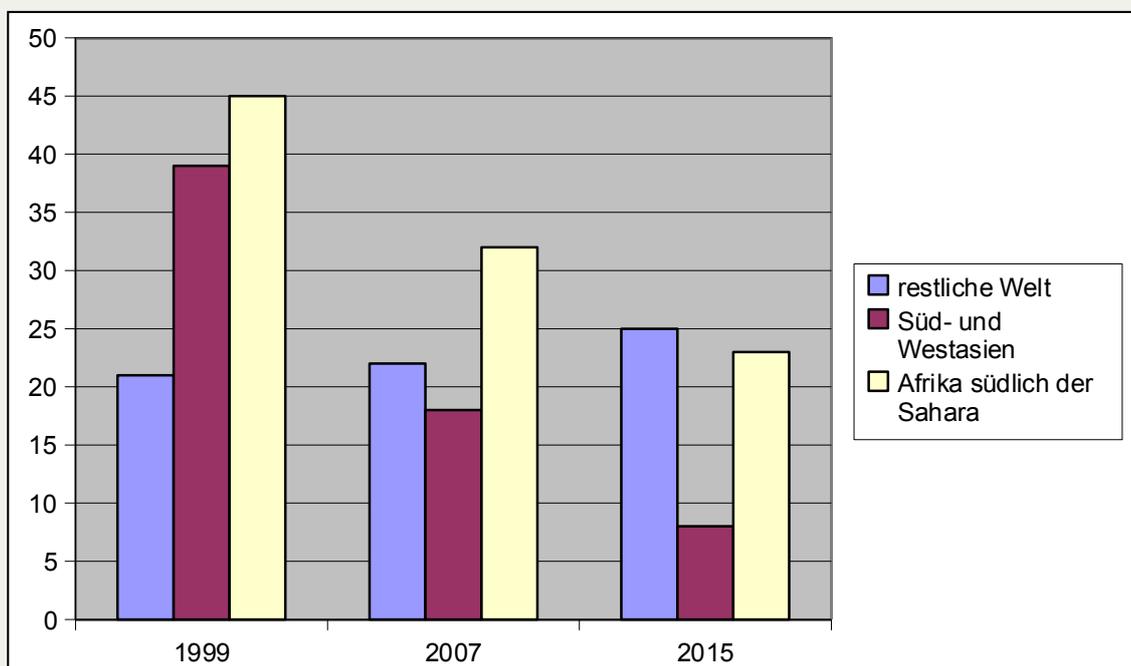
Im Folgenden richten wir den Blick auf die „übrige Welt“. Am Kampf für „Bildung für alle“ beteiligen sich viele Akteure. Werden sie den großen globalen Zielsetzungen gerecht? Ist „Bildung für alle“ in greifbare Nähe gerückt? Wie stellt sich die Bildungsrealität in der Welt dar?

Manches wurde in Angriff genommen. Fortschritte sind zu beobachten. So ist die Zahl der Kinder im Grundschulalter, die keine Schule besuchen, rückläufig. Einige der weltweit ärmsten Länder haben mit der Unterstützung der Geber, multilateraler Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen ihre Einschulungsraten deutlich erhöht, Geschlechterungleichheiten vermindert und mehr Lernmöglichkeiten für benachteiligte Gruppen geschaffen. Mehrere Entwicklungsländer haben in der letzten Dekade eine Einschulungsquote von bis zu 90 Prozent erreicht¹ – bei großen Unterschieden innerhalb und zwischen den Ländern. Allein in Süd- und Westasien ist die Zahl der Kinder ohne Schulzugang um 21 Millionen gesunken und wurde damit halbiert. In Afrika südlich der Sahara nahm die Einschulungsrate im Primarschul Sektor am stärksten zu, von 58 Prozent in 2000 auf 74 Prozent in 2007. Viele Länder haben beachtliche Fortschritte dabei erzielt, die Einschulungsraten zu erhöhen und insbesondere arme Bevölkerungsschichten zu erreichen. Gelungen ist dies unter anderem durch die Abschaffung von Schulgebühren, den Bau von Schulen in bisher unterversorgten Regionen und die Rekrutierung von Lehrkräften.

Dies zeigt, dass bei entsprechendem politischem Willen viel erreicht werden kann.

Dem steht jedoch gegenüber, dass noch immer rund 760 Millionen Erwachsene weltweit nicht lesen und schreiben können. Millionen von Menschen haben keinen oder nur sehr eingeschränkten Zugang zu formellen und informellen Bildungsangeboten. Über 72 Millionen Kinder im Grundschulalter, mehr als die Hälfte davon Mädchen, besuchten 2007 keine Schule.²

Schaubild 6: Anzahl der Kinder, die nicht zur Schule gehen (in Mio.)



Quelle: eigene Darstellung nach UNESCO (2010) (1), S. 56

Und es wird bei gleichbleibenden Trends im Jahr 2015 noch immer 56 Millionen Kinder ohne Schulzugang geben. Allein in Afrika südlich der Sahara werden beim derzeitigen Trend 2015 noch immer 23 Millionen Kinder im Grundschulalter keine Schule besuchen können. Man schätzt, dass 44 Prozent der Kinder in Entwicklungsländern, die heute keine Schule besuchen, wahrscheinlich nie eine Schulbildung erhalten und damit ihr Leben lang benachteiligt sein werden. In fast dreißig Entwicklungsländern mit

¹ UNESCO (2009), S. 58

² Laut UNESCO beruht diese Zahl auf Schätzungen und Hochrechnungen. UNICEF geht von 101 Millionen Kindern aus, die formal in der Schule sein müssten, aber aus verschiedenen Gründen den Unterricht nicht besuchen können. www.unicef.de/bildung.html

vorliegenden Daten stagnierte oder sank die Einschulungsrate zwischen 1999 und 2007. Viele von ihnen sind Konflikt- oder Postkonfliktländer beziehungsweise -Regionen wie beispielsweise Liberia oder Palästina.

Einschulungsraten sind das eine, die **Qualität des Unterrichts** das andere. Hier klaffen weiterhin große Lücken. Noch ist es ein weiter Weg, bis alle eingeschulten Kinder auch einen Abschluss erreichen – wie in den meisten Industrie- und Schwellenländern bereits schon heute fast die Regel.¹ Und viele Kinder in den armen Ländern werden das Ziel nie erreichen. Lange und unsichere Schulwege, schlechte Ausstattung der Unterrichtsstätten, unzureichende Standards, Curricula, die nicht an die Bedürfnisse der lokalen Gegebenheiten angepasst sind, sowie veraltete Lernmaterialien und Unterrichtsmethoden tragen häufig zusätzlich dazu bei, den Schulbesuch wenig attraktiv zu machen.

Vor allem fehlt es an Lehrpersonal. Obwohl gerade auch viele Länder in Afrika südlich der Sahara in den letzten zehn Jahren die Lehrerbelegschaft mehr als verdoppelt und das Schüler-Lehrer-Verhältnis verbessert haben, bleibt der **Mangel an qualifizierten Lehrern** aber ein Problem, insbesondere für marginalisierte Gruppen. In einigen Teilen Afrikas südlich der Sahara und Südasiens steht nur ein Drittel bis ein Viertel der erforderlichen, adäquat ausgebildeten Lehrkräfte zur Verfügung, um allen Kindern im grundschulfähigen Alter gebührenfreien und qualitativ guten Unterricht bei einem Schüler-Lehrer-Verhältnis von 40:1 zu ermöglichen. Nach Schätzungen der UNESCO werden bis zum Jahr 2015 weltweit insgesamt 10,3 Millionen Grundschullehrer/innen zusätzlich benötigt, um das Ziel der universellen Grundschulbildung erreichen zu können, davon 8,4 Millionen als Ersatz für ausscheidende Lehrkräfte. 1,9 Millionen neue Lehrstellen müssen geschaffen werden, zwei Drittel davon in Afrika südlich der Sahara.²

Vom Lehrkräftemangel besonders betroffen sind die ländlichen Gebiete. Die Lebens- und Arbeitsbedingungen sind unattraktiv. Es mangelt vor allem auch an weiblichem Lehrpersonal, was wiederum Einfluss auf die Teilnahme von Mädchen am Unterricht hat.

Oft haben schnell anwachsende Einschulungsraten diese Probleme noch verschärft. Auch aus diesen Gründen bricht in den ärmsten Ländern der Welt jedes vierte Kind die Schule vorzeitig und ohne Abschluss ab und können viele Kinder selbst nach Abschluss der Grundschule kaum lesen, schreiben oder rechnen. In der Hälfte der Länder Afrikas südlich der Sahara und Süd- und Westasiens verlässt fast eines von drei Kindern die Grundschule vor dem Abschluss. Im Jahr 2006 haben 13 Prozent der Schüler in Süd- und Westasien und neun Prozent der Schüler in Afrika südlich der Sahara die Schule sogar vor Ende des ersten Schuljahres abbrechen müssen.³

Nicht nur beim Zugang zu Bildung liegen Welten zwischen Nord und Süd. Auch hinsichtlich der Qualität der Bildung zeigt sich im internationalen Vergleich ein deutlicher Unterschied zwischen reichen und armen Ländern: Bei der PISA-Studie 2006 wurden im naturwissenschaftlichen Bereich 60 Prozent der Schüler aus Brasilien, Indonesien und Tunesien in der untersten Leistungskategorie eingestuft, in Finnland und Kanada dagegen nur zehn Prozent. In Afrika südlich der Sahara ergab die Lernstandserhebung SACMEQ II (Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Quality), dass in vielen Ländern über die Hälfte der Schülerinnen und Schüler in Klasse 6 keine grundlegenden Rechenkompetenzen haben. In Lesotho, Malawi, Mosambik, Namibia, Sambia und Uganda wiesen weniger als zehn Prozent der Schüler der 6. Klasse den erwünschten Grad an Lesekompetenz auf.⁴ In einer kürzlich durchgeführten Studie im ländlichen Pakistan wird festgestellt, dass lediglich zwei Drittel der Schüler in Klasse 3 einstellige Zahlen subtrahieren können. Im ländlichen Indien konnten nur 28 Prozent der Drittklässler zweistellige Zahlen subtrahieren und lediglich ein Drittel die Uhr lesen.⁵

Für Millionen von Grundschulabsolventen steht bisher kein weiterführendes Bildungsangebot zur Verfügung.⁶ Viele Kinder im Sekundarschulalter besuchen aus diesem Grund keine weiterführende Schule oder aber auch weil sie entweder die Grundschule nicht abgeschlossen oder den Übergang in die Sekundarbildung nicht bewältigt haben. Viele Länder konzentrieren sich derzeit auf die Schnittstelle zwischen Grund- und Sekundarbildung. Angesichts der Tatsache, dass viele Millionen Kinder noch immer

1 Siehe auch Bericht des UN-GS: Keeping the Promise. A forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the MDGs by 2015, ADVANCE UNEDITED VERSION (New York 2010), S. 5; www.un.org/millenniumgoals/pdf/sgreport_draft.pdf

2 Deutsche UNESCO-Kommission (2010), S. 10

3 Deutsche UNESCO-Kommission (2010), S. 7

4 Deutsche UNESCO Kommission (2009), S. 10

5 Deutsche UNESCO Kommission (2010), S. 7

6 Deutscher Bundestag (2008), S. 1

keinen Zugang zu Grundschulbildung haben, ist es aber wichtig, nicht voreilig Entwicklungshilfe und nationale Prioritäten hin zu weiterführender Bildung zu verschieben und die Grundbildung nicht zu vernachlässigen.

Auch für die UN-Millenniumsziele wird die Zeit knapp. Drei Viertel des geplanten Umsetzungszeitraums bis 2015 sind bald verstrichen und doch ist die Staatengemeinschaft noch weit davon entfernt, die selbst gesteckten Ziele auch tatsächlich zu erreichen. Ein Unterziel des MDG₃ – die Überwindung der Benachteiligung von Mädchen in Grund- und Sekundarstufe bis 2005 – wurde bereits verfehlt. Auch hinsichtlich der anderen Ziele besteht wenig Anlass für Euphorie. Die Umsetzung erfolgt zu schleppend.

Als Zwischenbilanz halten wir fest: Die hochgesteckten Bildungsziele wurden trotz mancher Erfolge im Einzelnen bis heute nicht flächendeckend erreicht. Die Fortschritte verlaufen in vielen der ärmsten Länder zu langsam. Das hat Gründe. Die Diskrepanz zwischen Worten und Taten, Plänen und Umsetzung ist insgesamt allzu offensichtlich. Viele Hindernisse stehen der Verwirklichung des Rechts auf Bildung und des Ziels der „Bildung für alle“ noch im Weg.

4.1. Mehr Geld – auch für Bildung?

Neben dem, was die Regierungen in Entwicklungsländern selbst an verantwortlicher und effektiver Bildungspolitik und -planung zu leisten haben, kommt es auch auf wirksame und ausreichend finanzierte Entwicklungszusammenarbeit an. Hierzu gibt es gute und schlechte Nachrichten:

Nach Angaben des Entwicklungsausschusses der OECD wird sich im Jahr 2010 die gesamte Entwicklungshilfe weltweit auf voraussichtlich 107 Mrd. US-Dollar (in Preisen von 2004) belaufen und damit seit 2004 um 27 Milliarden bzw. 35 Prozent zugenommen haben. Das werden jedoch 21 Milliarden US-Dollar weniger sein, als beim G8-Gipfel im schottischen Gleneagles 2005 zugesagt worden waren. Davon sind nach OECD-Berechnungen 17 Milliarden auf eine gesunkene Zahlungsbereitschaft und 4 Milliarden auf ein durch die Finanz- und Wirtschaftskrise bedingtes niedrigeres Bruttonationaleinkommen in wichtigen Geberländern zurückzuführen. Von den bis 2010 zusätzlich für Afrika zugesagten 25 Milliarden wird es nur 12 Milliarden geben.¹

Wie die nachstehende Abbildung zeigt, hat zwar der gesamte Bildungsbereich von dem finanziellen Zuwachs der Gesamt-EZ seit 2005 relativ profitiert, kaum jedoch die Grundbildung. Hier bewegten sich die Geberzusagen nur wenig. Der Anstieg der Hilfe für Bildung ist durch den generellen Anstieg der Entwicklungshilfe und nicht durch eine veränderte Prioritätensetzung begründet. Mit zwölf Prozent der Entwicklungshilfeverpflichtungen für Bildung lag der Anteil 2006 und 2007 auf dem Niveau der Verpflichtungen in den Jahren 1999 und 2000. Im Grundbildungsbereich blieben die Hilfsleistungen in den Jahren 2004 bis 2006 einigermäßen stabil, nahmen hingegen 2007 um 22 Prozent wieder ab. Von 147 Ländern, die Bildungshilfe erhielten, gehörten 50 zur Gruppe der ärmsten Entwicklungsländer. Von 2000 bis 2005 stieg ihr Anteil am Kuchen von 33 auf fast 36 Prozent² – ein neuerlicher Hinweis darauf, dass nicht vorrangig dort geholfen wird, wo Not und Bedarf am größten sind.

Auch ist es dabei geblieben, dass nur eine kleine Gruppe von Gebern Entwicklungshilfe für Bildung leistet. Die fünf größten Geber unter ihnen – Frankreich, Deutschland³, die Weltbank-Tochter IDA (International Development Association), die Niederlande und Großbritannien – bringen fast 60 Prozent der Bildungs-EZ auf.⁴ Außerdem ist kritisch anzumerken, dass die besonders bedürftigen Länder weiterhin lediglich weniger als die Hälfte aller Entwicklungshilfe für Bildung und im Durchschnitt kaum 60 Prozent der Gelder für Grundbildung erhalten.

1 www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_34447_44617556_1_1_1_37413,00.html
Von 15 (EU- und Nicht-EU-)Ländern, die sich 2005 dazu verpflichtet hatten, bis 2010 0,51 % des BNE für Entwicklungsfinanzierung auszugeben, werden voraussichtlich neun das Ziel erreichen oder übertreffen: Schweden (1,03 %), Luxemburg (1 %), Dänemark (0,83 %), Niederlande (0,8 %), Belgien (0,7 %), Vereinigtes Königreich (0,56 %), Finnland (0,55 %), Irland (0,52 %) und Spanien (0,51 %). Sechs Länder werden darunter liegen, nämlich Frankreich (0,46 %), Deutschland (0,40 %), Österreich (0,37 %), Portugal (0,34 %), Griechenland (0,21 %) und Italien (0,20 %).

2 Europäische Kommission (2010), S. 16

3 Deutschland verdankt seinen guten Platz vor allem der Einbeziehung der Studienplatzkosten.

4 Deutsche UNESCO-Kommission (2010), S. 16 – 17

Schaubild 7: Entwicklungshilfe für Bildung und Grundbildung

Quelle: Deutsche UNESCO-Kommission (2010), S. 17

Nach Berechnungen der UNESCO fehlen zur Finanzierung der EFA-Ziele allein in den 46 ärmsten Ländern rund 16 Milliarden US-Dollar jährlich. Auf Afrika südlich der Sahara entfallen mit elf Milliarden US-Dollar circa zwei Drittel der Finanzlücke. Dabei ist eine Eigenleistung der Entwicklungsländer in der Größenordnung von zusätzlichen sieben Milliarden berücksichtigt. Die derzeitige Entwicklungshilfe für Grundbildung in den 46 einkommensschwachen Ländern – circa 2,7 Milliarden US-Dollar – müsste sich um das Sechsfache erhöhen, um die Finanzlücke von jährlich 16 Milliarden US-Dollar zu füllen. Besondere Maßnahmen zur Einbindung marginalisierter Gruppen in die Grundschulbildung würden weitere Kosten von 3,7 Milliarden US-Dollar verursachen.¹

Es handelt sich um finanzielle Größenordnungen, die für sich genommen gigantisch wirken, jedoch eher bescheiden sind, wenn man sie mit den Kosten der Bankenkrise oder den weltweiten Rüstungsausgaben (1,531 Billionen US-Dollar)² vergleicht. Nach Berechnungen des Wirtschaftswissenschaftlers Christoph Kaserer kostet allein die Bankenrettung infolge der Finanzkrise Deutschland über 34 Milliarden Euro. Interessant ist auch folgende Berechnung: Die Europäische Union unterstützt Bildungsmaßnahmen in rund 140 Ländern und kommt mit ihrem gegenwärtigen Beitrag in Höhe von 4,8 Milliarden Euro (6,9 Milliarden US-Dollar) kollektiv (Mitgliedsländer und Kommission) für 57,7 Prozent der weltweiten Bildungs-EZ auf. Würden alle EU-Mitgliedsstaaten ihre Monterrey-Verpflichtungen erfüllen und 2010 0,51 Prozent (bzw. 0,56 Prozent) ihres Bruttonationaleinkommens für Entwicklungsfinanzierung aufbringen, dann könnten sie gemeinschaftlich circa 8,3 Milliarden Euro (rund zwölf Milliarden US-Dollar) beisteuern und damit mehr als die Hälfte dessen finanzieren, was zur Erreichung der EFA-Ziele fehlt.³

Zunehmendes Gewicht bekommen auch die sog. neuen Geber, z. B. Länder wie China, Indien, Venezuela und Saudi-Arabien, oder private Stiftungen, die zusätzliche Gelder aufbringen und beginnen, die internationale Hilfsarchitektur zu verändern. Dies sollte allerdings nicht zu einer Verzettelung der Initiativen führen, wie es im Gesundheitssektor beobachtet werden kann. Ihre quantitative Bedeutung ist schwer abzuschätzen. Insgesamt belaufen sich ihre Leistungen für alle Bereiche derzeit auf etwa 8,5 Prozent der weltweiten ODA.⁴

1 Deutsche UNESCO-Kommission (2010), S. 17

2 Rüstungsausgaben 2009 laut SIPRI Yearbook (2010), S. 10

3 Europäische Kommission (2010), S. 16

4 Ebenda

4.2 FTI – verbesserungsbedürftig und unterfinanziert

Die FTI hat seit 2002 als Motor der internationalen Bildungsfinanzierung eine bemerkenswerte Anschubkraft entwickelt. Auch wenn Fortschritte selten auf eine Ursache allein zurückgeführt werden können, so ist doch bemerkenswert, dass FTI-Länder in Afrika südlich der Sahara zwischen 2000 und 2007 Einschulungsquoten von 64 Prozent erreichten und damit doppelt so erfolgreich waren wie Nicht-FTI-Länder. Auch wuchs die Zahl der Kinder, die die Primarschule abschlossen, in FTI-Ländern schneller als in anderen.¹ In 16 FTI-Ländern wurde Geschlechterparität bereits Wirklichkeit. In den meisten FTI-Ländern hat sich durch Fortschritte bei der Umsetzung der Paris-Agenda und eine verbesserte Zusammenarbeit der bilateralen Geber die Qualität der Hilfe deutlich erhöht.²

Aber der Motor ist ins Stottern geraten und zeigt Verschleißerscheinungen. Eine 2009 durchgeführte Überprüfung der FTI³ hat Schwächen und Konstruktionsmängel aufgezeigt, die dringend und umfassend behoben werden müssen. Es geht um fünf Problemfelder:

- ▶ Dominanz der Geber und Mangel an unabhängigen Gutachtern, weil das Sekretariat an Weltbankprozeduren gebunden ist;
- ▶ fehlende Mitsprache in Entscheidungsprozessen seitens der Entwicklungsländer, vor allem der Zivilgesellschaft;
- ▶ viele Entscheidungsebenen zwischen lokalen Gebergruppen und der Weltbank, die zuweilen widersprüchlich oder inkonsistent sind;
- ▶ schwache Führung der Initiative aufgrund mangelnder hochrangiger politischer Unterstützung in zentralen Organisationen und in Geberländern;
- ▶ unzureichende und wenig transparente Leistung des Catalytic Fund, des zentralen Finanzierungsinstruments.

Die Lage wird dadurch erschwert, dass die FTI auch finanziell notleidend ist. Es sieht bisher nicht so aus, als hätte die Fast Track Initiative wirklich mehr Mittel zur Bildungsförderung mobilisiert und zu erhöhter bilateraler Unterstützung von Gebern in einzelnen Ländern geführt. Die Fast Track Initiative ist weit hinter dem Erhofften zurückgeblieben und eine grundlegende Reform unumgänglich. Jedoch sollten die Geber sich jetzt nicht aus der multilateralen Initiative zurückziehen, sondern sowohl die Reform wie auch die finanzielle Auffüllung vorantreiben. Gleichzeitig sollten sie ihre bilateralen Leistungen für Grundbildung, insbesondere für die FTI-Länder, deutlich erhöhen. Die FTI hat errechnet, dass derzeit eine Finanzierungslücke von 2,1 Milliarden US-Dollar zur Deckung der Fonds bis Ende 2010 besteht. Ab 2011 beträgt die Finanzierungslücke etwa 2 Milliarden US-Dollar jährlich.⁴

Der im Jahr 2003 als direkter Finanzierungsmechanismus gegründete Catalytic Fund weist bisher eher enttäuschende Ergebnisse auf. Für den Zeitraum 2003 bis 2013 wurden von einer Gruppe von 18 Gebern insgesamt Finanzmittel in Höhe von 1,6 Milliarden US-Dollar zugesagt.⁵ Fast drei Viertel entfallen allein auf vier Geber, nämlich die Niederlande, Spanien, das Vereinigte Königreich und die Europäische Kommission. Von den Zusagen wurden bis Jahresende 2009 rund 1,4 Milliarden US-Dollar eingezahlt. Davon wurde bis Ende 2009 allerdings lediglich die Hälfte (690 Millionen US-Dollar) an 30 Empfängerländer ausgezahlt. Fast die Hälfte des Geldes ging an vier Länder, nämlich an Kenia, Ruanda, Madagaskar und Mosambik.⁶ Von Konflikten betroffene Länder haben aufgrund langsamer Auszahlungsmechanismen nur wenig profitieren können, selbst wenn sie den Bewerbungsprozess erfolgreich absolviert hatten.⁷ Auffallend ist der starke Rückgang an neuen Zusagen. Lagen sie 2009 noch bei 248 Millionen US-Dollar, liegen sie für 2010 bisher bei 167 und für 2011 bei 43 Millionen US-Dollar. Bis 2013 hat nur noch Kanada magere 19 Millionen US-Dollar versprochen. Ein Zusammenhang mit den langen Entscheidungsprozeduren der FTI und einem abnehmenden Vertrauen der Geber in die Leistungsfähigkeit der FTI erscheint offensichtlich.

1 Education for all - Fast track initiative Secretariat (2008), S. 1 - 2

2 Oxfam International (2010), S. 3 f.

3 Siehe dazu Cambridge Education et al. (2009)

4 FTI (2009), S. 26

5 www.educationfasttrack.org/media/library/Annual-report-2009/annual-report-2009.pdf, S. 22

6 www.educationfasttrack.org/media/library/Catalytic-fund/EFA-FTI-Catalytic-Fund-Financial-Report-December-2009.pdf

7 Deutsche UNESCO-Kommission (2010), S. 19

4.3 Qualitativ bessere EZ

Höhere Finanztransfers in arme Länder führen bekanntlich nicht automatisch zu mehr Entwicklung. Es kommt auch darauf an, dass mit dem Geld das Richtige getan und ein hoher Wirkungsgrad erzielt wird. Deshalb gilt: Nicht nur mehr Geld ist wichtig, sondern auch eine qualitativ bessere EZ. Insbesondere im Rahmen der Reformprozesse, die sich mit den Erklärungen und Aktionsprogrammen von Paris (2005) und Accra (2008)¹ verbinden, konnten in den letzten Jahren gute Fortschritte erzielt werden. Dies betrifft vor allem die Verbesserung der Zusammenarbeit und Arbeitsteilung der Geber sowie die verstärkte Ausrichtung ihrer Maßnahmen an den Entwicklungszielen und -prioritäten der Partnerländer. In mehreren Fällen koordinieren z. B. EU-Mitgliedstaaten und Europäische Kommission ihre Maßnahmen durch die Local Education Group bzw. die Local Donor Group in Education. Bei einigen Beispielen effektiver Arbeitsteilung (Kambodscha, Sambia, Tansania) wurden Vereinbarungen zur Effektivierung des EU-Engagements im Bildungsbereich getroffen. Danach vertreten sich EU-Länder gegenseitig bei Politikdialogen. Nur in wenigen Fällen wurden diese Vereinbarungen jedoch bisher durch ein Memorandum of Understanding formalisiert. Neben anderen Problemen ist es als Folge von Arbeitsteilung vorgekommen, dass beim Rückzug eines Gebers aus dem Bildungsbereich auch die finanzielle Förderung dieses Bereichs ganz eingestellt wurde (Tansania, Sambia, Mosambik). Auch kann mit dem Ausstieg eines wichtigen Gebers eine besondere sektorale Expertise verloren gehen, was u. U. die Fähigkeit der Gebergruppe beeinträchtigt, einen wirkungsvollen Dialog über die Sektorpolitik zu führen, wie das Beispiel Sambia zeigt. Vom Modell dieser „delegierten Kooperation“ wird erst sparsam Gebrauch gemacht. Eine Studie der Europäischen Kommission in 2007 belegt, dass in mindestens zehn Partnerländern noch zehn oder mehr EU-Geber im Bildungsbereich tätig waren.²

Noch lange nicht hinreichend genug werden die Partnerstrukturen, z. B. im Bereich des Beschaffungswesens oder der öffentlichen Finanzverwaltung, genutzt. Manche Geber ziehen es weiterhin vor, mit Parallelstrukturen zu operieren, was es den Regierungen, Parlamenten und zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort erschwert, den Entwicklungsprozess als ihre Sache zu begreifen und Verantwortung dafür zu übernehmen. Dies wird gelegentlich mit unzureichenden administrativen Kapazitäten seitens der Entwicklungsländer begründet. Doch sowohl eine FTI-Studie von 2008 als auch der Monterrey Monitoring Report stellen fest, dass Geber auch dann nicht die Institutionen der Partnerländer nutzten, wenn sich deren Leistungsstärke verbessert hatte.³ Noch immer sind trotz gegenteiliger Vereinbarungen viele Güter und Dienstleistungen auch im Bereich der Bildungs-EZ liefergebunden und werden teure ausländische Beraterinnen und Berater und Fachleute eingesetzt. Die Weltbank schätzt, dass ein Drittel der Bildungs-EZ für Letzteres ausgegeben wird.⁴

Auch was die Transparenz, Vorhersehbarkeit, Verlässlichkeit und Langfristigkeit von Finanzierungszusagen angeht, gibt es noch viel zu tun. Es gibt Bewegung in dieser Frage in vielen Geberländern, aber nur wenige können oder werden so weit gehen, wie die Niederlande und das Vereinigte Königreich, die den Spielraum für langfristige Finanzierungszusagen im Bildungsbereich auf zehn Jahre erhöht haben. Die Europäische Kommission bietet im Rahmen der MDG-Contracts Finanzierungsgarantien über sechs Jahre oder länger.

Instrumentelles Kernstück der Reformagenda von Paris sind die **Programmbasierten Ansätze (PBA)**. Nach der Definition des OECD-DAC bezeichnen PBA alle diejenigen Modalitäten der Zusammenarbeit, die auf der von mehreren Gebern koordinierten Unterstützung eines lokal getragenen Entwicklungsprogramms beruhen. Programme sind hier zu verstehen als eine nationale Entwicklungsstrategie (Makroprogramm), ein Sektorprogramm, ein thematisches Programm eines Partnerlandes (oft in den Bereichen Bildung, Gesundheit oder Good Governance) oder ein Programm einer bestimmten Regionalorganisation oder zivilgesellschaftlichen Partnerorganisation. Auch Projekte können dazu zählen. PBA können z. B. durch **Korbfinanzierungen** (Geber finanzieren gemeinsam einen Ausgabenplan für die Umsetzung eines Maßnahmenkorbes, der sich aus einer Sektorstrategie ergibt) oder sektorale bzw. all-gemeine **Budgethilfe** (Gebermittel fließen unmittelbar in den nationalen Haushalt für sektorale oder

1 Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005): verabschiedet vom Zweiten High Level Forum on Aid Effectiveness vom 8.2. – 2.3.2005 in Paris (deutsche Fassung des Deutschen Übersetzungsdienstes der OECD vom 19.4.2006: Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit);
Accra Agenda for Action (2008): verabschiedet vom Dritten High Level Forum on Aid Effectiveness vom 2. – 4.9.2008 in Accra; www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf

2 Europäische Kommission (2010), S. 18 f.

3 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration Indicators in Selected FTI Countries. Making Aid More Effective by 2010. FTI; Europäische Kommission (2010), S. 19

4 World Bank (2006), S. 60

allgemein entwicklungspolitische Aufgaben) finanziert werden. Diese Finanzierungsformen werden als **Programmierorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF)** bezeichnet.

Während einige Geber, z. B. die Niederlande, das Vereinigte Königreich, die nordischen Staaten sowie vor allem auch Europäische Kommission und Weltbank, damit wenig Probleme haben, bestehen in Deutschland gegen Budgethilfe zum Teil starke Vorbehalte und gibt es sowohl im staatlichen wie nicht staatlichen Bereich Befürworter und Gegner dieser EZ-Modalität.¹ Verbreitete Skepsis findet sich insbesondere im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags, im Bundesfinanzministerium und in den Parteien der Regierungskoalition.² Auch Minister Niebel macht aus seiner Zurückhaltung kein Geheimnis. Die Leidenschaft, mit der die Debatte mitunter geführt wird, erstaunt und hat wahrscheinlich ihren Grund darin, dass der Ansatz als Paradigmenwechsel in der EZ verstanden wird, der gleichsam die Projektarbeit aushebeln soll. Tatsächlich handelt es sich jedoch in erster Linie um eine sinnvolle Erweiterung des Instrumentenkastens der EZ. Zudem folgt Deutschland hier einem internationalen Trend. Es hat sich – wie die anderen Geber – im Rahmen der Paris-Agenda verpflichtet, bis 2010 66 Prozent seiner EZ in PBA umzusetzen.

Wie schwer sich Deutschland damit tut, belegen die folgenden Zahlen: Die PGF-Vorhaben der Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit beliefen sich im Jahr 2007 auf ein Gesamtvolumen von 301 Millionen Euro. 2008 waren es rund 184 Millionen Euro, in 2009 442 Millionen Euro, und für das Jahr 2010 liegen derzeit Plangrößen in Höhe von lediglich 301 Millionen Euro vor. Gemessen an den Gesamtzusagen der bilateralen EZ, machte der Anteil der PGF-Vorhaben der FZ (der TZ-Anteil fällt anteilmäßig nicht ins Gewicht) in 2008 ca. 7,5 Prozent und in 2009 16,8 Prozent aus. 2010 werden es voraussichtlich 10,2 Prozent sein. Die PGF sind – wie oben dargelegt – Teil der PBA, die derzeit einen Anteil an der bilateralen EZ von etwa 25 Prozent ausmachen. Verglichen mit der Zielvereinbarung in der Paris Declaration (66 Prozent bis 2010) zeigt Deutschland hier erschreckende Schwächen.

Gemäß Erfahrungswerten aus früheren Jahren werden Vorhaben der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung nach wie vor mehrheitlich in Form von Korbfinanzierungen umgesetzt: Der Anteil der Korbfinanzierungen am PGF-Volumen (FZ) liegt 2008-2010 zwischen 61 Prozent und 67 Prozent und der Anteil der Budgethilfen am PGF-Volumen dementsprechend zwischen 39 Prozent und 33 Prozent. Der Anteil der Budgethilfen an der bilateralen EZ lag 2008 bei 2,51 Prozent, in 2009 bei 6,48 Prozent und wird in 2010 entsprechend der Rahmenplanung auf 3,74 Prozent abrutschen.³



Einer von zwei neuen Klassenräumen in der Mapinduzi-Schule in Shinyanga, Tansania. © Ami Vitale / Oxfam

¹ Beispielhaft dazu auch die Anhörung im AWZ am 7.11.2007

² Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP vom Oktober 2009 heißt es lapidar: „Budgethilfe und Entschuldung werden nur nach strengen, transparenten Vergabekriterien gewährt und fortlaufend überprüft.“ (S. 133)

³ Daten des BMZ

Pro und kontra Budgethilfe

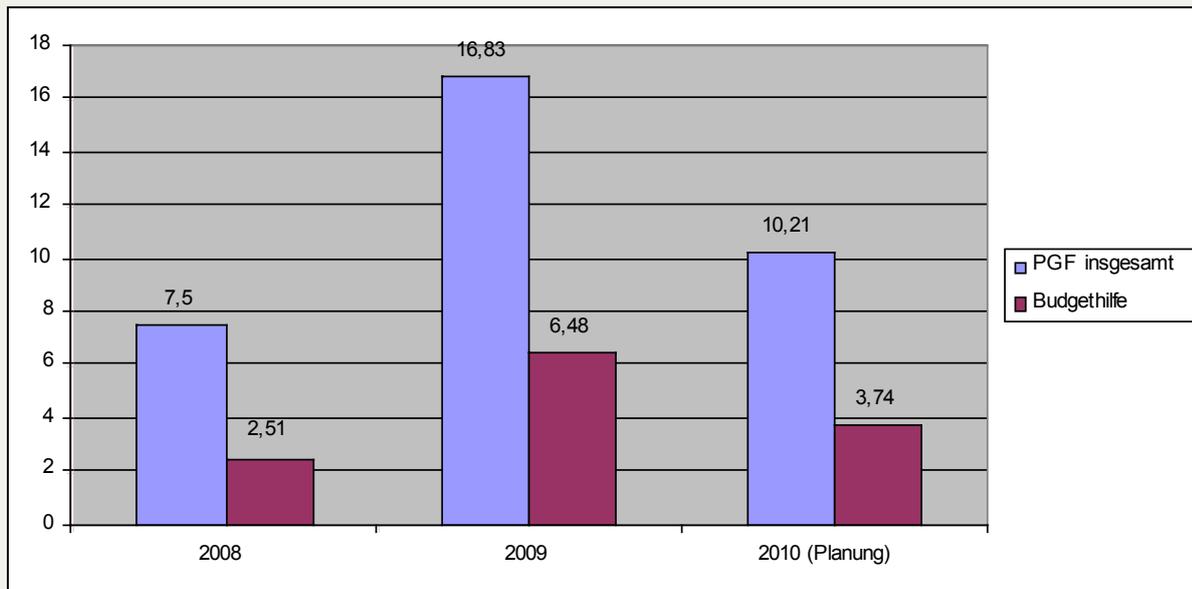
Sektorale oder allgemeine Budgethilfe sind keine neue, aber heute verstärkt eingesetzte Form der EZ. Sie sind jedoch nicht unumstritten. Folgende zentrale Argumente bestimmen die Debatte:

Pro

- ▶ Stärkt die Eigenverantwortung der Partnerländer
- ▶ Macht die EZ transparenter, politischer und zum Gegenstand breiterer öffentlicher Wahrnehmung in den Partnerländern
- ▶ Bietet Parlamenten und zivilgesellschaftlichen Organisationen die Chance zur besseren Beteiligung an EZ-Prozessen
- ▶ Erhöht die Vorhersehbarkeit und Planbarkeit der Hilfe und ermöglicht so auch Finanzierung strukturbildender Maßnahmen und laufender Kosten, z. B. Lehrerausbildung, Gehälter
- ▶ Schafft Anreize für langfristige und komplexe Reformprozesse, z. B. durch Kapazitätsaufbau und dadurch höhere administrative Kompetenz
- ▶ Kann Mängel des Projektansatzes ausgleichen
- ▶ Verbessert die Geberkoordination

Kontra

- ▶ Treuhänderische Risiken wegen der Gefahr von unsachgemäßer Mittelverwendung oder Korruption
- ▶ Politische Freiräume durch zusätzliche Haushaltsmittel, die u. U. für zweifelhafte Zwecke eingesetzt werden (Problem der Fungibilität)
- ▶ Reformbereitschaft bei Regierungen oft nicht gegeben
- ▶ Stärkt Zentralgewalt, statt Macht und Strukturen zu dezentralisieren
- ▶ Parlamente und Zivilgesellschaft oft zu schwach für effektive Beteiligung und Kontrolle vor Ort
- ▶ Rechenschaftslegung mehr gegenüber den Gebern als der Bevölkerung
- ▶ Fehlende Exitstrategien im Fall von Missbrauch oder unzureichenden Ergebnissen

Schaubild 8: Anteil PGF-Volumen und Budgethilfe an deutscher Gesamt-EZ (in Prozent)

Quelle: eigene Darstellung nach Daten des BMZ

Von einigen Beobachtern wird kritisch eingeworfen, dass Anstiege bei der allgemeinen Budgethilfe zu Lasten einer direkten Förderung des Bildungssektors gegangen seien. Umso wichtiger ist es sicherzustellen, dass Budgethilfeprozesse stetig von Politikdialog und einem Sektorpolitik-Monitoring begleitet werden müssen, damit quantitative und qualitative Fortschritte im Bildungsbereich erzielt werden und die notwendige Expertise auf Länderebene nicht verloren geht.¹ Parlamente und zivilgesellschaftliche Organisationen vor Ort müssen darin verstärkt einbezogen werden; Maßnahmen zur Stärkung ihrer Kapazitäten und Expertise gehören integral zur Budgethilfe, werden allerdings noch nicht im erforderlichen Maß vorgesehen.

Im Bildungssektor sind klassische Projekte nach wie vor die häufigste Form der Entwicklungskooperation, doch sollte die Öffnung hin zu unterschiedlichen programm-basierten Finanzierungsformen (z. B. Korbfinanzierung, Budgethilfe) fortgeführt werden. Mit der EFA-FTI besteht ein international anerkanntes Sektorprogramm. Bildung ist eine klassische Staatsaufgabe. Eine Zielverständigung zwischen Gebern und Partnern lässt sich vergleichsweise einfach erzielen. Auch fallen u. a. durch Schulbauten teure Infrastrukturmaßnahmen an, die sich besonders gut für PGF eignen. Auch können so laufende Kosten z. B. für Lehrergehälter finanziert werden, die von der EZ sonst nicht übernommen werden.²

4.4 Viele Krisen verschärfen die Lage

Eile ist auch deshalb geboten, weil zusätzliche Faktoren die Situation verschärfen: Klimawandel und vor allem die globale Finanz- und Wirtschaftskrise gefährden Leben und mindern die Chancen auf Entwicklungsfortschritte beträchtlich. Gerade die ärmsten Länder wird es besonders hart treffen, obwohl sie am wenigsten zur Entstehung dieser krisenhaften Zuspitzungen beigetragen haben. Leidtragende sind – ein weiteres Mal – überproportional Frauen und Kinder. Es ist zu befürchten, dass die Krisen viele Aufbauleistungen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich wieder um Jahre zurückgeworfen haben, auch wenn der IWF von ersten Anzeichen der Erholung gerade für Afrika spricht und für 2010 ein Wachstum von 4,5 Prozent erwartet.³ Weil die Krisen aber noch nicht überwunden sind, ihre längerfristigen Folgen in den Jahren 2010 bis 2012 und länger spürbar werden und sich zum Teil noch gar nicht genau bestimmen lassen, weil Rohstoffpreise sinken, der Welthandel eingebrochen ist und der Zustrom an privatem Kapital zurückgeht, rechnet man mit wirtschaftlichen Einbußen in den armen Ländern in der Größenordnung zwischen 270 und 700 Milliarden US-Dollar.⁴ Damit wird den öffentlichen Haushalten weniger

1 Europäische Kommission (2010), S.20

2 Vgl. auch ABI-Studie (2008)

3 www.imf.org/external/np/exr/cs/news/2010/CSO116.htm

4 UN Millennium Campaign (2009), S. 1



Eine Klasse der Ikingwanmanoti-Grundschule in Shinyanga, Tansania, die sich mit dem Klimawandel beschäftigt. © Jenny Matthews / Oxfam

Geld zur Verfügung stehen, was nicht zuletzt unmittelbare Folgen für die Bereitstellung sozialer Grunddienste wie Bildung und Gesundheit haben wird. Weil auch die Rücküberweisungen von Migrant/innen in ihre Herkunftsländer deutlich schrumpfen, wird es auch für die privaten Haushalte schwieriger, z. B. die Kosten für die Ausbildung der Kinder weiter zu tragen. Zusammen mit den Auswirkungen der hohen Lebensmittel- und Ölpreise 2008 geht die ILO davon aus, dass die Zahl der in Armut lebenden Menschen um 200 Millionen zunehmen wird.¹ Auch wird befürchtet, dass die weltweite Entwicklungshilfe unter Druck gerät und einige Geberländer ihre entsprechenden Budgets kürzen werden. Die UNESCO geht davon aus, dass als Folge davon für Millionen Kinder in den ärmsten Ländern der Zugang zu Bildung blockiert sein wird.² Das ist das Gegenteil von dem, was sowohl mit der EFA-Initiative als auch den MDGs angestrebt wurde und erreicht werden sollte.

„Reducing investments in education would mean depleting the human capital base and endangering the long term productivity and economic resilience of developing countries. In a time of crisis, education is a powerful tool.“

Quelle: G8 Education Experts Report (2009), S. 4

Das Ziel, bis zum Jahr 2015 allen Kindern eine abgeschlossene Grundschulbildung zu ermöglichen, kann noch erreicht werden. Dies setzt aber voraus, dass Regierungen unmittelbar und entschlossen handeln. Gerade in Zeiten der wirtschaftlichen Krise sind Bildungsinvestitionen dringend geboten.

¹ ILO (2009), S. 17

² www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/Bildung/efareport2010dt.pdf

5. Strukturelle Gründe für „Bildungsarmut“

Es gibt nicht den einen Grund für die weltweite Bildungsmisere; vieles trägt dazu bei. Oft fehlt es an dem notwendigen politischen Willen, etwas zu tun, oder am Geld, das für andere Zwecke verbraucht wird. Das trifft für die öffentlichen Haushalte in Entwicklungsländern ebenso zu wie für die Entwicklungshilfe. Mädchen, Kinder aus armen Familien und aus ländlichen Gegenden erhalten deutlich häufiger keine Schulbildung. Armut, die unterschiedliche Behandlung von Jungen und Mädchen und ein Leben in abgelegenen Gebieten behindern den Zugang zu und den Verbleib in der Schule ebenso wie Sprache, ethnische Zugehörigkeit, Kinderarbeit oder körperliche und geistige Behinderung. Kriege und Konflikte geben den Rest. Betrachten wir einige der verursachenden Bedingungen im Folgenden genauer. Dabei ist zu bedenken, dass sich die verschiedenen Ursachen wechselseitig beeinflussen und kumulativ die negativen und Menschen ausschließenden Effekte verstärken können. Deshalb ist es wichtig, in die Strategie zur Erreichung von „Bildung für alle“ möglichst immer diejenigen strukturellen Rahmenbedingungen angemessen mit einzubeziehen, die den Zugang zu Bildung, ihre Qualität und die Einbeziehung aller be- oder verhindern.

5.1 Armut

Wer arm ist, kann sich eine teure Ausbildung seiner Kinder nicht leisten, auch wenn selbst Menschen, die in großer Armut leben, oft alles versuchen, um ihre Kinder etwas lernen zu lassen und ihnen ein besseres Leben zu ermöglichen. In Meinungsbefragungen rangiert „Erziehung“ in vielen Ländern in der Regel weit oben auf der Skala der Wünsche.¹

Auch öffentliche Armut wirkt sich nachteilig auf das Bildungssystem aus. Wegen angespannter Haushaltslagen, oft verschärft durch unsinnige Rüstungsprogramme oder Auflagen des Internationalen Währungsfonds, die Ausgaben im öffentlichen Sektor zu begrenzen, unterbleiben in vielen Fällen die notwendigen Investitionen. So fehlt es in den ärmsten Ländern insgesamt an geeigneten Gebäuden, Lehrpersonal, Lehr- und Arbeitsmitteln. Für den Schulbesuch werden oft Gebühren verlangt. Solche Ausgaben, zu denen weitere Kosten für Schuluniformen, Material und Transport kommen, können Familien häufig nicht tragen. Waisen sind in besonderem Maße betroffen. Diese zusätzlichen Ausgaben machen den Schulbesuch für Kinder armer Familien häufig unmöglich, auch wenn der Schulbesuch selbst gebührenfrei ist.

Armut und einkommensbedingte Ungleichheiten stellen nach wie vor eine der größten Hürden für den Zugang zu allgemeiner Grundbildung dar. In vielen armen Ländern machen Kinder aus den 20 Prozent der ärmsten Haushalte 40 Prozent aller Nichtschulgänger aus.²

Armut geht sehr oft einher mit Hunger und Mangelernährung. Sie führt zu langfristigen Beeinträchtigungen der körperlichen und geistigen Fähigkeiten sowie allgemein der Lernfähigkeit. Weltweit ist die Zahl der hungernden Menschen 2009 auf über eine Milliarde³ gestiegen, eines von drei Kindern im Alter von unter fünf Jahren ist unterernährt. Jährlich sterben 3,5 Millionen Kinder an den Folgen von Unterernährung.⁴ Als wesentliche Ursachen für die dramatisch angestiegenen Hungerzahlen gelten die Finanzkrise sowie die gestiegenen Preise für Nahrungsmittel, Treibstoff und Dünger. Bei Millionen von armen Haushalten ist die Ernährungssicherheit akut bedroht. Ernährungssicherheit und gute Nahrung sind wichtige Voraussetzungen, um Bildungschancen zu verbessern. Und umgekehrt ist Bildung einer der wirkungsvollsten Wege, Hunger zu bekämpfen. Das Ausmaß von Unterernährung nimmt proportional mit der Fähigkeit ab, lesen und schreiben zu können.

1 Siehe Hanf, T. (2007), S. 51

2 Vgl. www.un.org/millenniumgoals/pdf/sgreport_draft.pdf

3 FAO (2009), S. 2

4 UNESCO-Kommission (2009), S. 4

5.2 Mangelnde Infrastruktur

Drei Viertel der in Armut lebenden Menschen wohnen in ländlichen Regionen. Das sind auch die Gebiete, die hinsichtlich Infrastruktur und sozialer Einrichtungen wie Schulen oder Krankenstationen meistens stark vernachlässigt werden. Es fehlt an Schulen und Fachpersonal. Kinder und Jugendliche müssen weite und beschwerliche Wege in Kauf nehmen, um am Unterricht teilnehmen zu können, wenn Schulen überhaupt erreichbar sind. Weite Schulwege halten vor allem Mädchen häufig vom Schulbesuch ab. Das kostet Zeit und Energie, die für produktives Lernen nicht mehr zur Verfügung stehen. Auf dem Land bleiben die Kinder häufiger dem Unterricht fern, die Zahl der Schulabbrecher ist größer als in der Stadt und es gibt einen höheren Anteil von Erwachsenen, die weder lesen noch schreiben können.

Bildungsqualität heute hat auch etwas mit der Verfügbarkeit moderner Informations- und Kommunikationstechnologien zu tun. Afrika weist hier im weltweiten Vergleich den größten Rückstand auf, auch wenn es gerade im Bereich der Verbreitung von Mobiltelefonen rasant aufgeholt hat. Stand z. B. 2005 durchschnittlich acht Prozent der afrikanischen Bevölkerung ein Festnetz- oder Mobiltelefonanschluss zur Verfügung¹, so lag die Marktdurchdringung bei Mobiltelefonen 2008 zwischen 28 und 40 %.²

Trotzdem ist Afrika immer noch die größte Region, in der die Menschen kein Mobiltelefon besitzen, zudem gibt es enorme Unterschiede innerhalb und zwischen den einzelnen Ländern.

Hinzu kommt, dass die billigen Textnachrichten (SMS) von vielen Menschen wegen fehlender Lese- und Schreibkenntnisse nicht genutzt werden können. So ergab eine Studie in Nigeria, dass arme Frauen auf dem Land die SMS-Funktion der Mobiltelefone kaum nutzen, weil sie nicht lesen und schreiben konnten.³

Auch beim Zugang zu Computern und Internet bleiben die afrikanischen Länder weiter zurück. Mangelnde Infrastruktur, fehlende Elektrizität und verfügbares Einkommen stellen für viele Afrikanerinnen immer noch unüberwindbare Hürden dar, um Zugang zum Internet zu erlangen. 2008 wurde das Internet im weltweiten Durchschnitt von 23 Menschen pro Hundert genutzt, in Afrika waren es nur fünf Prozent.⁴

5.3 Kinderarbeit

Ein großes Problem stellt die Beschäftigung von Kindern dar. Sie beeinträchtigt in gravierender Weise deren Chancen auf Grundbildung. Laut Internationaler Arbeitsorganisation (ILO) arbeiten weltweit 215 Millionen Kinder. In der asiatisch-pazifischen Region sind es 113,6 Millionen Kinder zwischen fünf und 17 Jahren, in Afrika südlich der Sahara 65,1 Millionen, in Lateinamerika und der Karibik 14,1 Millionen. Die meisten Kinder arbeiten in der Landwirtschaft – etwa 60 Prozent. 115 Millionen Kinder sind in gefährlicher Arbeit beschäftigt, zum Beispiel im Bergbau, in Steinbrüchen oder auf Plantagen. Die Arbeit in Haushalten gehört mit zu den unsichtbaren Bereichen, die schwer zu erfassen und zu kontrollieren sind. Diese Form der Arbeit hindert besonders Mädchen daran, eine ausreichende Schulbildung zu erhalten. Eine besonders ausbeuterische Form der Kinderarbeit ist die Schuldknechtschaft.

Der Zusammenhang zwischen Kinderarbeit und Bildungszugang ist offensichtlich: Ein Kind, das eine Tagesschule besucht, steht dem Arbeitsmarkt nicht hundertprozentig zur Verfügung. Umgekehrt kann sich ein arbeitendes Kind entweder gar nicht oder nicht erfolgreich seiner Schulbildung widmen. Kinderarbeit ist mit verzögertem Schulbeginn, vorzeitigem Schulabbruch, unregelmäßiger Anwesenheit und verminderter Leistung verbunden. Dementsprechend muss jede erfolgreiche Bildungspolitik die (lokalen) Ursachen von Kinderarbeit berücksichtigen.⁵

Armut ist die Hauptursache, aber auch eine Folge von Kinderarbeit. Kinder arbeiten, um einen Familienbetrieb aufrecht zu erhalten oder um zum Familieneinkommen beizutragen. Es kommt vor, dass sie die einzigen Geldverdiener in der Familie sind. Bestehende gesellschaftliche Normen, die Marginalisierung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen und ein nicht oder nur mangelhaft funktionierendes Schulsystem sind weitere wichtige Gründe, weshalb Kinder arbeiten, anstatt in die Schule zu gehen. Durch den Mangel an Schulbildung wiederum wird ihnen die Chance genommen, langfristig der Armut zu entkommen.

1 Vgl. Friedland, C. (2005)

2 Dossier der Financial Times Deutschland, zitiert nach Buchmann, D. (10/2009)

3 Vgl. Comfort, K., and Dada, J. (2009)

4 Studie der Internationalen Telekommunikations Union (ITU), zitiert nach Buchmann, D. (3/2009)

5 ILO (2010) (2), S. 4off.

5.4 Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen

Dass ein Leben in Armut besondere Risiken birgt, eine Behinderung zu bekommen, bedarf keiner Begründung. Laut UNDP lebt die überwiegende Mehrheit (80 Prozent) der Menschen mit Behinderung in Entwicklungsländern.

Schlimmer als die Behinderung selbst sind für die betroffenen Menschen oft die sozialen Folgen, nicht zuletzt im Bildungsbereich. So verwundert es nicht, dass mehr als 97 Prozent der Erwachsenen, die eine Behinderung haben, nicht lesen und schreiben können.¹ Von den 72 Millionen Kindern, die nicht zur Schule gehen können, weist ungefähr ein Drittel eine Behinderung auf.² Weniger als zehn Prozent der behinderten Kinder in Entwicklungsländern besuchen die Grundschule, noch weniger gehen auf eine weiterführende Schule.³ Neben der Diskriminierung – Kinder mit Behinderung werden oft versteckt und ihr Schulbesuch für unnötig erachtet – liegt dies auch daran, dass die Schulen nicht dafür ausgerüstet sind, Menschen mit Behinderung aufzunehmen. Es fehlen beispielsweise Zugänge für Rollstühle und besondere Lehrmittel sowie Lehrerinnen und Lehrer, die in der Förderung von behinderten Kindern geschult sind. Kinder und Erwachsene mit Behinderungen bedürfen einer besonderen (staatlichen) Unterstützung, damit ihre Menschenrechte gewährleistet werden und sie ihre Fähigkeiten entfalten können.

5.5 HIV und Aids

Laut UNAIDS sind weltweit mehr als 33 Millionen Menschen mit HIV infiziert.⁴ Mehr als zwei Millionen davon sind Kinder – die Mehrheit lebt in Afrika südlich der Sahara. Weltweit sind Schätzungen von UNICEF zufolge über 15 Millionen Kinder Aidsweisen, und ihre Zahl steigt weiter an.⁵

Häufig sind Verwandte und Nachbarn in armen Ländern nicht mehr in der Lage, die Waisen aufzunehmen, da sie oftmals selbst kaum genug zum Überleben haben. Viele Kinder müssen für sich selbst und für ihre jüngeren Geschwister sorgen, anstatt in die Schule zu gehen. Meist sind es die Mädchen und jungen Frauen, die erkrankte Familienmitglieder pflegen, jüngere Geschwister versorgen und das Familieneinkommen sichern.

Da viele Waisen nicht unter dem Schutz von Erwachsenen stehen, ist die Gefahr sehr groß, dass sie Opfer von Übergriffen werden, in den Drogenhandel hineingezogen oder als Kinderprostituierte und Kindersoldaten missbraucht werden.

Aidsweisen werden oftmals stigmatisiert und bleiben häufig auch deshalb von der Schule fern. Das verhindert nicht nur, dass sie lesen und schreiben lernen, sondern sie werden auch von der schulischen HIV/Aids-Aufklärung nicht erreicht. Damit fällt Bildung als **der** „soziale Impfstoff“ aus.⁶

Da HIV und Aids gerade die jüngere und mittlere Generation treffen, sterben auch viele Lehrerinnen und Lehrer aufgrund der Immunschwächekrankheit, oft noch bevor sie ihre Ausbildung abschließen konnten. Ein dramatischer Mangel an Lehrkräften und extrem hohe Schülerzahlen pro Klasse sind die Folge. Unter diesen Umständen ist nicht nur angemessenes Unterrichten unmöglich, sondern auch die sozio-emotionale Betreuung, derer Aidsweisen dringend bedürften.

1 www.un.org/disabilities/convention/facts.shtml

2 www.bildungskampagne.org/documents/PM10_12_07Global_School_Report.pdf

3 www.bmz.de/de/themen/bildung/hintergrund/bildungssituation/index.html

4 www.unaids.org/en/KnowledgeCentre/HIVData/Epidemiology/2009_episides.asp

5 www.childinfo.org/hiv_aids_children_affected.html

6 www.virusfreegereneration.eu/de

5.6 Krisen und Konflikte

Etwa ein Drittel aller Kinder, die nicht zur Schule gehen, leben in 20 Ländern, die von Konflikten betroffen sind.¹ Ihr Zugang zu einer Schulbildung wird dadurch massiv behindert. Die Auswirkungen von bewaffneten Konflikten auf Kinder und Jugendliche gehen über die unmittelbare Lebensbedrohung hinaus. Viele Familien müssen fliehen und verbringen vielleicht viele Jahre in Flüchtlingslagern. Oft fehlt es dort an geeigneten Bildungsangeboten, wenn sich Hilfsmaßnahmen vor allem auf die Bereitstellung von Nahrung, Wasser und Unterkunft konzentrieren. Fallen ein Schuljahr oder gar mehrere aus, dann entstehen „verlorene Generationen“, die in Ermangelung anderer Perspektiven dazu neigen, Konflikte weiterzuführen oder neue auszulösen. Hingegen können die Aufrechterhaltung des Unterrichtswesens und des Zugangs zu Bildung auch für Flüchtlinge und Vertriebene helfen, die Folgen eines Konflikts für die heranwachsende Generation zu vermindern.

Trotz der großen Notlage gingen zwischen 2006 und 2007 nicht einmal ein Fünftel der gesamten Bildungsentwicklungshilfe und nur ein Viertel der Entwicklungshilfe für Grundbildung an die Konflikt-Länder, davon die Hälfte allein an Afghanistan, Äthiopien und Pakistan. Schätzungen zufolge wurden im Jahr 2008 lediglich zwei Prozent der humanitären Hilfe, 237 Millionen US-Dollar, in Bildung investiert.² Auch wenn die Bedeutung langfristigen sozialen und ökonomischen Wiederaufbaus in Konflikt- und Postkonfliktsituationen inzwischen verstärkt gesehen wird, werden nur schleppend die notwendigen Konsequenzen gezogen und kurzfristige humanitäre Hilfe mit der langfristigen Entwicklungshilfe enger miteinander verzahnt.

Kindersoldaten stellen ein besonders bedrückendes Phänomen von kriegerischen Auseinandersetzungen gerade in Entwicklungsländern dar. Weltweit sind internationalen Schätzungen zufolge circa 250.000 bis 300.000 Kindersoldaten im Einsatz. Sie werden meist zwangsrekrutiert, – in zahlreichen Fällen in Schulen – zum Kämpfen gezwungen und sind fester Bestandteil der militärischen Infrastruktur vieler offizieller Armeen oder Rebellenverbände. Kindersoldaten haben meist keine Ausbildung genossen und keine oder nur kurze Zeit eine Schule besucht, sie können deshalb weder lesen noch schreiben. Sie erlernen so auch nicht die notwendigen Kulturtechniken, um in einer Gesellschaft friedlich miteinander leben zu können.³

Weltweit nehmen auch Gewalttaten gegen Bildungseinrichtungen, Lehrpersonal, Schüler und Schülerinnen sowie Studenten und Studentinnen zu. Dies geht aus einem aktuellen UNESCO-Bericht hervor.⁴ Eine besonders dramatische Steigerung solcher politisch und ideologisch motivierten Angriffe werden aus Afghanistan, Pakistan, Indien und Thailand berichtet. Die UNESCO sieht darin einen Anschlag auf das Recht auf Leben, einen Anschlag auf das Recht auf Bildung und einen Anschlag auf die Verwirklichung des Ziels der „Bildung für alle“.

- ▶ In Afghanistan hat sich die Zahl der Angriffe auf Schulen, Schülerinnen und Schüler und Lehrpersonal von 2007 bis 2008 von 242 auf 670 nahezu verdreifacht.
- ▶ In Pakistan wurden in einem einzigen kleinen Gebiet im Zentrum der Kämpfe zwischen Regierungstruppen und Taliban 356 Schulen zerstört oder beschädigt.
- ▶ In Indien sprengten vermutlich maoistische Rebellen zwischen 2006 und 2009 fast 300 Schulen.
- ▶ In Thailand haben sich zwischen 2006 und 2007 die Angriffe auf Schulen vervierfacht, verringerten sich 2008 jedoch sehr, obwohl das Töten von Lehrpersonal, Schülerinnen und Schülern und Sicherheitsbegleitern der Lehrerinnen und Lehrer anhielt.

1 Deutsche UNESCO-Kommission (2010), S. 18

2 Ebenda

3 Weitere Informationen unter www.child-soldiers.org/home
www.childsoldiersglobalreport.org

4 vgl. UNESCO (2010) (2); UNESCO (2007)

5.7 Ausgrenzung ethnischer Minderheiten

In vielen Ländern werden ethnische Minderheiten und indigene Bevölkerungsgruppen besonders benachteiligt. Sie sind oft sehr arm, werden am ehesten sozial ausgegrenzt und können kaum soziale Dienste oder ihr Recht auf Bildung in ihrer eigenen Sprache in Anspruch nehmen. Wenn die Sprache einer Gruppe anderen aufgezwungen wird, werden die davon betroffenen Gruppen nicht nur erheblich benachteiligt, sondern auch in ihrem kulturellen Selbstwertgefühl empfindlich getroffen. Manche innergesellschaftliche Konflikte, z. B. die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Nord- und Südsudanesen oder zwischen Singhalesen und Tamilen, entzündeten sich an der Frage der Unterrichtssprache.

Die Hauptursache für die schlechtere Bildungssituation von indigenen Völkern sind Diskriminierung und Rassismus. So stellt gerade das Ziel, die Qualität der Bildung für indigene Völker zu verbessern, eine besondere Herausforderung dar.

Fallbeispiel Indien

In Indien leben mehr als 165 Millionen „Dalits“. Diese Nachfahren der indischen Ureinwohner sind als „Unberührbare“ bis heute oft aus dem Kastensystem der indischen Gesellschaft ausgeschlossen. Sie gelten als „unrein“ und im Grunde weniger wert als ein Mensch.

Obwohl die indische Verfassung von 1950 jede Diskriminierung aufgrund der Kasten verbietet und auch den Dalits die Menschenrechte garantiert, sieht die Praxis ganz anders aus: Sie leben mit der Angst, öffentlich gedemütigt oder ungestraft geschlagen oder vergewaltigt zu werden. Dalit-Kinder sitzen im Klassenzimmer ganz hinten und müssen erdulden, dass sie sehr häufig sowohl von den Lehrkräften als auch von ihren Mitschülerinnen und Mitschülern gemobbt werden. Dies führt dazu, dass diese Kinder wenig lernen und häufig den Schulbesuch abbrechen. Beinahe 95 Prozent der Analphabetinnen und Analphabeten in Indien sind Dalits.

Quellen:

www.hrw.org/english/docs/2007/02/13/india15303.htm;

http://news.nationalgeographic.com/news/2003/06/0602_030602_untouchables.html



Matheunterricht in der 3. Klasse in der Dai-Phuoc-Schule, Vietnam.

© Nguyen Thi Hoang / Oxfam

6. Schwerwiegend: Die Benachteiligung von Mädchen und Frauen

Trotz eines verbrieften Rechts auf „Bildung für alle“ Menschen werden vor allem Mädchen und Frauen sehr oft auf der Welt noch immer benachteiligt, wenn es um Bildung geht. Der Hauptgrund für die Benachteiligung und Unterdrückung von Mädchen und Frauen liegt in zum Teil tief verwurzelten Vorurteilen, gesellschaftlichen Normen und Verhaltensweisen und hängt mit den bestehenden Machtstrukturen zusammen.

Von den weltweit 72 Millionen Kindern, die derzeit nicht zur Schule gehen können, sind 54 Prozent Mädchen. Sie leben hauptsächlich in Süd- und Südwestasien, in den arabischen Staaten und in Afrika südlich der Sahara.¹ In den Ländern Lateinamerikas gehen 98 Prozent aller Mädchen in die Grundschule, in Südasien 75 Prozent und in Afrika südlich der Sahara lediglich 59 Prozent.

In vielen Gesellschaften gelten Mädchen generell weniger und deshalb wird auch die Bildung von Mädchen als weniger wichtig angesehen als die Bildung von Jungen. Mädchen sollen gute Ehefrauen und Mütter werden und müssen schon früh Verantwortung für ihre Geschwister übernehmen und im Haushalt oder in der Landwirtschaft mithelfen. Sterben die Eltern, sind es in der Regel die Mädchen, die sich um die verbliebenen Familienmitglieder kümmern und deshalb oft den Schulbesuch abbrechen müssen. Manche Eltern befürchten außerdem, dass ihre Tochter sich durch den Schulbesuch kulturell entfremden und zu sehr emanzipieren könnte.

Wenn wenig Geld zur Verfügung steht, gelangen eher die Söhne in den Genuss einer Ausbildung. Auch können gemischte Klassen Eltern veranlassen, ihre Töchter nicht zur Schule zu schicken: Gemeinsamer Unterricht mit Jungen steht oftmals im Widerspruch zu den gesellschaftlichen Normen und es fehlt auch häufig an weiblichen Lehrkräften.

Alle entwicklungspolitische Erfahrung lehrt, dass Frauen und Mädchen eine zentrale Rolle bei der Überwindung von Armut spielen. Trotzdem erweist sich die Durchsetzung von Geschlechtergerechtigkeit fast überall als eine der schwierigsten Aufgaben. Vereinzelt zeichnen sich jedoch Fortschritte ab, wenn auch langsam und mit großen Unterschieden innerhalb und zwischen den Weltregionen: 53 von 171 Ländern mit entsprechenden verfügbaren Daten hatten 2007 im Primar- und Sekundarschulbereich Geschlechterparität erreicht, immerhin 14 mehr als 1999. Der Anteil der Mädchen, die keine Schule besuchen, konnte weltweit von 58 Prozent 1999 auf 54 Prozent 2007 gesenkt werden. Allerdings bestehen zwischen und innerhalb der Regionen starke Unterschiede. In Ländern, die im Jahr 1999 noch geringe Einschulungsraten verzeichneten, wie Burkina Faso, Äthiopien und Jemen, ist die Geschlechterparität deutlich gestiegen. Jedoch in insgesamt 28 Ländern besuchen noch immer weniger als 90 Mädchen auf 100 Jungen eine Schule. 18 dieser Länder liegen in Afrika südlich der Sahara. Auch in den arabischen Staaten sowie in Süd- und Westasien bestehen weiterhin auffällige Geschlechterunterschiede.²

Beispiele

In Benin kamen 1999 67 eingeschulte Mädchen auf 100 eingeschulte Jungen, 2006 waren es 83 Mädchen auf 100 Jungen. Die Einschulungsrate in Pakistan lag 2006 bei den Jungen bei 73% und nur 57% bei den Mädchen. In Afghanistan gingen 2007 pro 100 Jungen nur 63 Mädchen zur Schule.

Quelle: UNESCO (2010), S. 64 ff.

Im Sekundarschulbereich schneiden die Mädchen weiterhin sehr viel schlechter ab. In Afrika südlich der Sahara fiel das Verhältnis von eingeschulten Mädchen und Jungen von 82 Prozent 1999 auf 79 Prozent 2007.³

1 UNESCO EFA Global Monitoring Report (2008), S. 49
images/0015/001547/154743e.pdf

2 Siehe Bericht des UN-GS, S. 6; Deutsche UNESCO-Kommission (2010), S. 7

3 Bericht des UN-GS, a. a. O.

7. Was tun?

7.1 Internationale Gemeinschaft

7.1.1 Sicherstellung der Bildungsfinanzierung

Angesichts der zentralen Bedeutung von Bildung bei der Armutsreduzierung steht über allem die Notwendigkeit, die mit den Vereinbarungen anspruchsvoller Ziele eingegangenen Verpflichtungen ernsthaft und konsequent umzusetzen. Das Versprechen von Dakar lautete: Kein Land, das sich ernsthaft um „Bildung für alle“ bemüht, wird bei der Verfolgung dieses Ziels durch einen Mangel an Ressourcen behindert werden.

Wie groß das Wort und wie halbherzig die Praxis!

Alle Geber sind aufgefordert, ihre Anstrengungen erheblich auszuweiten und die erforderlichen Mittel kontinuierlich und prognostizierbar bereitzustellen und die Qualität der Hilfe zügig zu verbessern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die vielfältigen Krisen, welche die Welt bedrängen, die Problemlagen erheblich verschärft haben und weiter verschärfen werden.

Der IWF sollte den Entwicklungsländern auch für die kommenden Jahre – idealerweise bis 2015 und als integraler Teil des Programms zur Erreichung der MDGs – den erforderlichen Spielraum für eine Politik der Defizitfinanzierung im Bereich der sozialen Grunddienste (Bildung/Gesundheit) zugestehen, da davon auszugehen ist, dass die Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf das Leben der Menschen in den ärmsten Ländern durchschlagen werden.

7.1.2 Reform der FTI

Die Evaluierung der FTI in 2009 hat erhebliche Schwachstellen aufgezeigt. Veränderungen erweisen sich als dringlich. Dazu liegen verschiedene Vorschläge vor, die sich so zusammenfassen lassen:

- ▶ Die FTI muss so umgebaut werden, dass sie eine unabhängige, multilaterale und partnerschaftliche Einrichtung außerhalb der Weltbank wird, mit einem starken, unabhängigen Sekretariat und Strukturen, die Entwicklungsländer und die Zivilgesellschaft verstärkt einbeziehen. Auf globaler wie auf Länderebene gilt es, demokratische Leitungsstrukturen zu schaffen.
- ▶ Die Verfahren der Planung, Dokumentation und Rechenschaftslegung müssen besser und transparenter werden. Die Welt soll wissen, wer wie viel zahlt oder säumig ist, wohin das Geld gegeben wird, wo es Fortschritte gibt oder sich Lücken auftun.
- ▶ Der Gebereinfluss bei Finanzentscheidungen wäre einzuschränken.
- ▶ Es bedarf einer sicheren und prognostizierbaren finanziellen Basis durch regelmäßige Geberkonferenzen.
- ▶ Statt des Catalytic Fund soll ein Multi-Donor Trust Fund geschaffen und in die Lage versetzt werden, schnell und verantwortlich Mittel zu beschaffen und an die Partnerländer entsprechend den jeweiligen Erfordernissen und Fortschritten, insbesondere auch für den Kapazitätsausbau, weiterzugeben. Die Vorhersehbarkeit der Mittelzuweisungen gilt es zu erhöhen.
- ▶ Der Handlungsrahmen sollte erweitert und flexibler genutzt werden, um auch die ganze „Bildung für alle“-Agenda abzudecken sowie die Millionen von Kindern zu erreichen, die in Ländern mit fragiler Staatlichkeit leben oder von Kriegen und Konflikten betroffen sind.

Mit der Reform sollte auch ein Namenswechsel in Global Fund for Education (in Anlehnung an den Global Fund to fight Aids, Tuberculosis and Malaria) verbunden werden, um der neuen Initiative neuen Schwung, öffentliche Aufmerksamkeit und Nachdruck zu verleihen.¹ Allerdings kommt es weniger auf den Namen an als auf eine umfassende Reform. Hier ist der politische Wille der Geberländer gefragt, die FTI in eine ambitionierte und effiziente Initiative umzugestalten. Auch die Partnerländer sollten sich an der Reformdebatte beteiligen und ihre Erwartungen an die internationale Gebergemeinschaft deutlich kommunizieren.

¹ Vgl. Deutsche UNESCO-Kommission (2010), S. 18 f.; Global Campaign for Education (2009), S. 21; Oxfam International (2010), S. 37

Seit der Evaluierung laufen im FTI-Board Gespräche über die Reform der Initiative. Bei einem Treffen im Mai 2010 verständigte man sich auf eine Reformagenda. Sie beinhaltet u. a. die Ausweitung des Mandats auf alle sechs EFA-Ziele, eine größere Unabhängigkeit von der Weltbank in der Verwaltung der Catalytic-Fund-Zuwendungen, die Zusammenführung der einzelnen FTI-Geberfonds in einen Fonds (der dann auch die Unterstützung fragiler Staaten umfasst), die Besetzung des Boards mit je sechs Vertretern aus Partner- und Geberländern sowie die Erarbeitung einer Monitoring- und Evaluierungsstrategie.¹ Die Umsetzung dieser Reformschritte wird aber maßgeblich vom Engagement der Boardmitglieder abhängen. Hier scheint es noch an Durchsetzungswillen und Elan zu fehlen.

7.1.3 Qualität der Bildung und Ganzheitlichkeit

Die Initiativen zur Behebung des weltweiten Bildungsnotstandes waren oft geprägt von quantitativen Aspekten des Schulzugangs. Erfolge wurden entsprechend gemessen an Einschulungsraten, der Einschulung von Mädchen usw. Die qualitativen Ergebnisse der Bildung im Sinne der durch Bildungsmaßnahmen erzielten Wirkungen spielten hingegen eine eher nachgeordnete Rolle. Dieses gilt es auszugleichen. Denn die wachsende Zahl der Schulgänger hat meist nicht Schritt gehalten mit einer gleichzeitigen Zunahme der Qualität der Lernergebnisse. Die Gründe dafür sind vielfältig und haben oft auch tief greifende makroökonomische und politische Ursachen. Lehrer sind weltweit die bedeutendste Ressource für das Lernen, gute Lehrer eine der wichtigsten Voraussetzungen für den Lernerfolg. An beidem herrscht gerade in armen Ländern ein großer Mangel. Alle Anstrengungen sind zu unternehmen, um diesen Mangel zu beheben. Qualitätssteigerung im Bildungssektor erfordert Kapazitätsentwicklung auf allen Ebenen, einschließlich Infrastruktur, Lehrerausbildung, Curriculumentwicklung und guter Bildungsverwaltung. Auch weiterführende Bildungsangebote sind im Blick zu behalten und zu fördern, ohne den Fokus auf die Grundbildung aufzugeben. Denn es wäre grotesk und den Erfordernissen moderner Wissensgesellschaften völlig unangemessen, wenn am Ende aller Anstrengungen zwar die universelle Einschulung steht, aber Millionen von Kindern entlassen werden, die kaum lesen und schreiben können und keine Aussicht auf weiterführende Bildungswege haben.



Mavuma Mundele Charlene sitzt an ihrem neuen Tisch in der Demokratischen Republik Kongo. © Harmonie Attwood / Oxfam

¹ Zu den Reformvorschlägen siehe www.educationfasttrack.org/meetings/board-of-directors-meetings/washington-dc-2010/#Key

7.2 Herausforderungen für Deutschland

7.2.1 Größere Anerkennung der Bedeutung von Bildung

Auch Deutschland darf sich nicht länger seinen eingegangenen Verpflichtungen entziehen. Bildungszusammenarbeit muss wieder den hohen Stellenwert bekommen, der ihr programmatisch immer zugesprochen wurde, in der entwicklungspolitischen Praxis jedoch verloren gegangen ist. Das erfordert, weiter zu den EFA-Zielen zu stehen und die Mittel für Bildungszusammenarbeit entsprechend zu steigern. Dies gilt sowohl in bi- als auch in multilateraler Hinsicht. Insbesondere der Förderung von Grundbildung muss mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Die Anzahl der Partnerländer mit Bildung als Schwerpunkt muss erhöht werden, mit einem besonderen Fokus auf die Länder Afrikas südlich der Sahara.

Die Bedeutung öffentlicher sozialer Grunddienste (Bildung und Gesundheitsfürsorge) sollte fester Bestandteil der Regierungsverhandlungen mit den Partnerländern sein.

Bildung sollte Bestandteil der BMZ-Regionalkonzepte für Afrika sein. Bisher findet das Thema Bildung dort keine Berücksichtigung.

Studienplatzkosten für ausländische Studierende sollten nicht als Entwicklungshilfe angerechnet, sondern getrennt aufgeführt werden.

7.2.2 Mehr finanzielle Mittel

Die Bundesregierung sollte an der Einhaltung des 0,7-Prozent-Ziels festhalten und einen konkreten Plan vorlegen, wie dieses Ziel bis 2015 erreicht werden kann. Sie sollte sich – anders als in den bisherigen langfristigen Haushaltplanungen vorgesehen – für eine deutliche Steigerung des Entwicklungsetats einsetzen, um so auch mehr Mittel zur Förderung der Bildung zur Verfügung zu stellen. Bei der Erhöhung der Ausgaben für Bildung ist darauf zu achten, dass Mittel nicht einfach von anderen Sektoren abgezogen und umgeschichtet werden.

Es sollte eine angemessene Erhöhung der Planungsgröße für bilaterale und multilaterale Mittel zur Förderung von Grundbildung erfolgen. Laut Berechnungen der Global Campaign for Education läge dieser Anteil, gemäß der Wirtschaftskraft (fair share) für Deutschland bei 1,47 Milliarden US-Dollar. Hier sollte die Bundesregierung einen Plan erarbeiten, wie sie ihren Anteil an der Finanzierungslücke für „Bildung für alle“ aufbringen kann, um gerade auch die ärmsten Länder mit dem größten Bedarf zu fördern. Auch sollte die Förderung von Bildung in fragilen Staaten und in Krisengebieten eine größere Beachtung finden.

Die Bundesregierung sollte sich für eine umfassende Reform der Education for All-Fast Track Initiative einsetzen und damit einhergehend ihre finanzielle Beteiligung am Catalytic Fund bedeutend erhöhen. Die für 2010 und 2011 zugesagten Mittel in Höhe von 6,8 Millionen US-Dollar sind zu gering, um einen angemessenen Beitrag zur Schließung der von der FTI errechneten Finanzierungslücke zu erreichen.

Um zukünftig multilaterale Mittel für Bildung im erforderlichen Umfang erhöhen zu können, sollte die Empfehlung des Haushaltsausschusses des Bundestages aus dem Jahre 1993, den Anteil der ODA für multilaterale Hilfe auf ein Drittel zu begrenzen, aufgehoben werden.

7.2.3 Bessere Planbarkeit für Entwicklungsländer

Im Fokus der Bildungszusammenarbeit muss der Auf- und Ausbau staatlicher Bildungssysteme stehen. Es muss sichergestellt werden, dass künftig langfristige Finanzausgaben gemacht werden können, die in den Empfängerländern eine planmäßige Umsetzung von Reformen des Bildungssektors (über einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren) ermöglichen. Ohne Planungssicherheit sind beispielsweise die Abschaffung von Schulgebühren, regelmäßige Zahlung von Lehrergehältern sowie die Qualifizierung von Lehrpersonal nur schwer umsetzbar. Es sollten mehr Mittel als sektorale, in geeigneten Fällen als allgemeine Budgethilfe für Bildungs-EZ bereitgestellt werden. Die Bundesregierung sollte einen konkreten Umsetzungsplan für die Erreichung von „Bildung für alle“ erstellen.

7.2.4 Mehr Transparenz

Es sollte Transparenz bei der Mittelfestlegung sowie bei der Auswahl der Partnerländer geschaffen werden. Auch sollte das BMZ ein Konzept erarbeiten, wie künftig Sektorstrategien und Länderkonzepte besser miteinander abgestimmt werden, damit sich richtige Ansätze der Sektorstrategien auch in den Länderkonzepten wiederfinden.

Auch hinsichtlich der im Rahmen der EU bereitgestellten Mittel für Bildung sowie über deren Verteilung ist mehr Transparenz geboten. Hier sollte sich die Bundesregierung insbesondere dafür einsetzen, dass die Vereinbarungen im Rahmen des EU Code of Conduct über Komplementarität und Arbeitsteilung in der EZ nicht nur in Absprache mit den Partnerländern stattfindet, sondern auch die entsprechenden Vereinbarungen der Geberländer offengelegt werden.

7.3 Entwicklungsländer

Auch die Regierungen der Entwicklungsländer haben Pflichten und Aufgaben zu erfüllen. Bei ihnen liegt die erste Verantwortung für den Aufbau leistungsfähiger Bildungssysteme in ihren Ländern. Dass sie oft nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um die EFA-Ziele zu erreichen und daher der Hilfe von außen bedürfen, wird von manchen zwar bestritten, ist aber international anerkannt. Dennoch sind auch sie aufgefordert, ihr Haus in Ordnung zu bringen und das ihnen Mögliche zur Mobilisierung lokaler Ressourcen zu tun. Dazu gehören u. a. eine Politik, die den in Armut lebenden Menschen nützt, der Aufbau effektiver und gerechter Steuersysteme, Maßnahmen gegen Korruption und Steuerflucht sowie nachhaltiges Wachstum. Eine Regierung, welche knappes Geld eher für Soldaten als für soziale Grunddienste ausgibt, gibt kein überzeugendes Beispiel für gute Regierungsführung und behindert den Zufluss von Hilfe von außen. Dass in vielen Fällen die globalen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, z. B. unfaire Handelspraktiken oder Schuldenberge, es armen Ländern schwer machen, mehr für ihr Land zu tun, muss dabei berücksichtigt werden.¹

Im Rahmen der globalen Partnerschaft zur Erreichung der „Bildung für alle“-Ziele sind die Regierungen aufgefordert, 20 Prozent ihrer nationalen Ausgaben in Bildung zu investieren, davon die Hälfte in Grundbildung.

Um vor Ort das Regierungshandeln besser überprüfen und kontrollieren zu können, sollen Parliamentsausschüsse für Bildungsfragen eingerichtet und gestärkt werden. Antikorruptionsbüros und zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für die sachgerechte Verwendung öffentlicher Gelder einsetzen, sollen unterstützt und nicht in ihrer Arbeit behindert werden. Die Stimmen von Kindern und Eltern und ihrer entsprechenden Organisationen sollten gehört werden.

¹ Vgl. auch Martens, J. (2006)

Literaturverzeichnis:

2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration Indicators in Selected FTI Countries. Making Aid More Effective by 2010

ABI-Studie (2008): Adelman, Martin/Hample, Rainer/ Weiland, Heribert: Bilanz und Perspektiven der deutschen Bildungszusammenarbeit. Eine Bestandsaufnahme vor dem Hintergrund der neuen EZ-Architektur, Freiburger Beiträge zu Entwicklung und Politik

Abu-Ghaida, Dina/Klasen, Stephan (2004): The Economic and Human Development Costs of Missing the Millennium Development Goal on Gender Equity, World Bank Discussion Paper 29710, Washington D. C.

Accra Agenda for Action (2008): verabschiedet vom Dritten High Level Forum on Aid Effectiveness vom 2. – 4.9.2008 in Accra; www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf

Bergmann, Herbert (2009): Review of Germany's aid to education. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2010; <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186586e.pdf>

BMF (2008): Internationalisierung des Studiums – Ausländische Studierende in Deutschland – Deutsche Studierende im Ausland. Ergebnisse der 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem, hg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, www.bmbf.de/pub/internationalisierung_des_studiums_2008.pdf

BMZ (2009): Sachstand Bildung in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, (Referat 311) v. 09.06.2009

BMZ (2010): Sachstand Bildung in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, (Referat 311) v. 23.04.2010

BMZ (2009): Antrittsrede des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 28.10. 2009; www.bmz.de/de/presse/reden/minister_niebel/2009/oktober/20091028_rede.html

Buchmann, Dennis (3/2009): Neue Studie: Internetverbreitung in Afrika geht nur zäh voran, <http://trendmobi.de/index.php/2009/03/neue-studie-internetverbreitung-in-afrika-geht-nur-zah-voran/>

Buchmann, Dennis (10/2009): Mobiles Afrika. Bewegung auf dem afrikanischen Markt, <http://trendmobi.de/index.php/2009/10/bewegung-auf-dem-afrikanischen-markt-2/>

Cambridge Education et al. (2009): Mid Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative, Draft Synthesis Report; www.educationfasttrack.org/newsroom/focus-on/mid-term-evaluation-of-the-efa-fast-track-initiative/

Comfort, K., and Dada, J., 'Rural Women's Use of Cell Phones to Meet Their Communication Needs: a study from northern Nigeria' in Buskens, I., Webb, A. (2009), African Women and ICTs: creating new spaces with technology, Zed Books

Deutsche UNESCO Kommission/BMZ (2009): Weltbericht Bildung für alle 2009. Deutsche Kurzfassung. Ungleichheit überwinden – Warum politisches Handeln zählt; Bonn www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/Bildung/efareport2009dt.pdf

Deutsche UNESCO-Kommission/BMZ (2010): Weltbericht Bildung für alle 2010. Deutsche Kurzfassung. Ausgeschlossene einbinden; Bonn. www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/Bildung/efareport2010dt.pdf

Deutscher Bundestag (2005): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sibylle Pfeiffer, Dr. Christian Ruck, Arnold Vaatz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU, Drucksache 15/5335 v. 20.04.2005

Deutscher Bundestag (2008): Antrag von CDU, CSU und SPD „Förderung von Bildung und Ausbildung – Entwicklungspolitischen Sektor konsequent ausbauen“, Drucksache 16/9424 v. 04.06.2008

Dietz, Otto/Gude, Juliane (2007): Statistik der Entwicklungszusammenarbeit, Methode und Ergebnisse, in: destatis, Hg. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

Europäische Kommission (2010): Commission Staff Working Document. More and better education in developing countries. Brüssel. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC2010_0121_EN.pdf

FAO (2009): The State of Food Insecurity in the World: Economic crises – impacts and lessons learned, Rom; [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0876e/i0876e00.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0876e/i0876e00.pdf)

Fast Track Initiative Secretariat (2004): Accelerating progress towards quality universal primary education. Framework. www.educationfasttrack.org/media/library/FrameworkNOV04.pdf

Fast Track Initiative Secretariat (2008): The Road to 2015: Reaching the Education Goals. Annual Report 2008, Washington. www.educationfasttrack.org/media/library/Annual_Report_2008_EFA_FTI.pdf

Fast Track Initiative Secretariat (2009): 2009 Annual Report; Washington. www.educationfasttrack.org/media/library/Annual-report-2009/annual-report-2009.pdf

Fast Track Initiative Secretariat (2009): FTI Catalytic Fund Financial update. www.educationfasttrack.org/media/library/Catalytic-fund/EFA-FTI-Catalytic-Fund-Financial-Report-December-2009.pdf

Fast Track Initiative Secretariat (2010): FTI Catalytic Fund Quarterly Financial Status Report. www.educationfasttrack.org/media/library/Catalytic-fund/Final_CF_2010_Q1_Financial_Report.pdf

Friedland, Carsten (2005): Die digitale Kluft überwinden. Informations- und Kommunikationstechnologien in Afrika. http://www1.bpb.de/themen/HRTBRR,0,0,Die_digitale_Kluft_%FCberwinden.html

G8 (2009): G8 Education Experts Report 2009 www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_Education_Experts,0.pdf

Germanwatch (2008): Reuke, Ludger/Albers, Sandra: Alles in ODA? Wider die Unordnung in der Anrechnung Deutscher „offizieller Entwicklungsunterstützung“ 2003 bis 2006/07, Bonn. www.germanwatch.org/ez/odao8.htm

Germanwatch (2006): Reuke, Ludger/Kost, Julia: Denn sie wissen genau, was sie nicht tun. Die Bundesländer stehen sich aus ihrer entwicklungspolitischen Verantwortung, Bonn. <http://www.germanwatch.org/ez/bulaeo6.htm>

Germanwatch (2010): Reuke, Ludger/Müller, Mirjam: ODA: Wie versprochen, so gebrochen. Die Deutsche „Offizielle Entwicklungsunterstützung“ 2003 bis 2008/09, Bonn. www.germanwatch.org/ez/oda10.htm

- Global Campaign for Education – GCE (2004): Learning to Survive: How Education for All would save millions of young people from HIV/AIDS, Brüssel. http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/Learning_to_Survive_by_Oxfam.pdf
- Global Campaign for Education – GCE (2007): Class of 2007 – Not up to Scratch, Johannesburg
www.bildungskampagne.org/documents/Eng_Narrative_001.pdf
- Global Campaign for Education – GCE (2010): The next generation. Why the world's children need a Global Fund for Education for All, o. O.
www.bildungskampagne.org/documents/GFEPaper.pdf
- Global Policy Forum/terre des hommes (Hg.) (2009): Die Globale Entwicklungskrise. Auswirkungen – Reaktionen – Konsequenzen, Bonn/Osnabrück
- Hanf, Theodor (2007): Von der Notwendigkeit der Bildungshilfe und ihrer Stärkung. Ein Zwischenruf. In: eins, Entwicklungspolitik, Bd. 8/9, S. 51 – 53
- Hanushek, Eric A./Wößmann, Ludger (2007): The Role of Education Quality for Economic Growth, World Bank Policy Research Working Paper 4122, Washington D. C.
<http://library1.nida.ac.th/worldbank/fulltext/wps04122.pdf>
- ILO (2009): Global Employment Trends Update. Genf
- ILO (2010): Accelerating action against child labour. Global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2010, Genf
- ILO (2010) (2): Joining forces against child labour. Inter-agency report for The Hague Global Chile Labour Conference of 2010, Genf
- Kühn, Bernhard/Caprio, Temby/Buttlar, Nora von (2007): Grundbildungsförderung auf der Schnellspur. Schwerpunkte des deutschen Co-Vorsitzes in der Fast Track Initiative. In: EINS. Entwicklungspolitik, Bd. 5, S. 31 – 34
- Martens, Jens (2006): Die öffentliche Armut der Entwicklungsländer, hg. von DGB-Bildungswerk, Global Policy Forum Europe und terre des hommes, Bonn/Düsseldorf/Osnabrück 2006
- Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen.
www.unric.org/html/german/mdg/millenniumerklarung.pdf
- OECD (2005): PRÜFUNG DER DEUTSCHEN EZ-POLITIK UND -PROGRAMME WICHTIGSTE ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN DES DAC;
www.oecd.org/dataoecd/16/11/35879574.pdf
- OECD/DAC (2010): ODA Volume Prospects in 2010,
[www.oecd.org/olis/2010doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT0000B4A/\\$FILE/JT03278658.pdf](http://www.oecd.org/olis/2010doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT0000B4A/$FILE/JT03278658.pdf)
- Office of the High Commissioner for Human Rights: Resolution 217 A (III) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte,
www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/ger.pdf
- Oxfam International (1999): Education Now! Break the Cycle of Poverty, Oxford
- Oxfam International (2007): Paying for People. Oxfam Briefing Paper 98, Oxford
- Oxfam International (2010): Rescuing Education for All. How reform of the Fast Track Initiative should lead to a Global Fund for Education, Oxfam Briefing Note, Oxford
- Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005): verabschiedet vom Zweiten High Level Forum on Aid Effectiveness vom 8.2. – 2.3.2005 in Paris (deutsche Fassung des Deutschen Übersetzungsdienstes der OECD vom 19.4.2006: Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit)
- Sipri Yearbook 2010: Armaments, Disarmaments and International Security – Summary (2010), Solna
- Smith, Lisa/Haddad, Lawrence (2000): Explaining Child Malnutrition in Developing Countries, International Food Policy Research Institute Research Report No. 111, Washington D. C.
www.ifpri.org/sites/default/files/pubs/pubs/abstract/111/rr111.pdf
- UN Millennium Campaign (2009): Policy Overview for the G20 meeting 30 March 2009. <http://endpoverty2015.org/files/G20%20policy%20paper%20-%20UN%20Millennium%20Campaign.pdf>
- UNESCO (2007): Education under Attack. Paris
- UNESCO (2008): Education for All Global Monitoring Report 2018. Education for all by 2015. Will we make it?, Paris
- UNESCO (2009): Education for All Global Monitoring Report 2009. Overcoming inequality: Why governance matters, Paris
- UNESCO (2010) (1): Education for All Global Monitoring Report 2010. Reaching the marginalized, Paris
- UNESCO (2010) (2): Education under Attack. A global study on targeted political and military violence against education staff, students, teachers, union and government officials, aid workers and institutions, Paris
- UN-GS (2010): Keeping the Promise. A forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the MDGs by 2015, ADVANCED UNEDITED VERSION, New York.
www.un.org/millenniumgoals/pdf/sgreport_draft.pdf
- WACHSTUM – BILDUNG – ZUSAMMENHALT. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode;
www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf
- Wiemann, Jürgen (2008): Neuausrichtung der Entwicklungspolitik der Bundesländer vor dem Hintergrund der veränderten internationalen Rahmenbedingungen, DIE Discussion Paper 20/2008, Bonn
- World Bank (2006): Global Monitoring Report, Washington D. C.
- World Declaration on Education For All:
www.ifa.de/pdf/abk/inter/unesco_jomte.pdf
- www.bmz.de/de/themen/bildung/hintergrund/bildungsfoerderung_deu/
- www.bmz.de/de/themen/bildung/hintergrund/bildungssituation/
- www.childsoldiersglobalreport.org
- www.educationfasttrack.org
- www.educationfasttrack.org/financing/catalytic-fund/
- www.educationfasttrack.org/meetings/board-of-directors-meetings/washington-dc-2010/#Key
- www.imf.org/external/np/exr/cs/news/2010/CSO116.htm

[www.oecd.org/document/20/0,3343,
en_2649_34447_44617556_1_1_1_37413,00.html](http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_34447_44617556_1_1_1_37413,00.html)

[www.oilis.oecd.org/olis/2010doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/
NT0000B4A/\\$FILE/JT03278658.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2010doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT0000B4A/$FILE/JT03278658.PDF)

www.tdh.de/content/themen/weitere/kindersoldaten/daten_und_fakten.htm

www.un.org/disabilities/convention/facts.shtml

www.un.org/millenniumgoals/pdf/sgreport_draft.pdf

[www.unaids.org/en/KnowledgeCentre/HIVData/Epidemiology/
2009_epislices.asp](http://www.unaids.org/en/KnowledgeCentre/HIVData/Epidemiology/2009_epislices.asp)

www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_eng.shtml

[www.unicef.de/fileadmin/content_media/Aktionen/Kinderrechte18/
UN-Kinderrechtskonvention.pdf](http://www.unicef.de/fileadmin/content_media/Aktionen/Kinderrechte18/UN-Kinderrechtskonvention.pdf)

www.unric.org/html/german/mdg/index.html
Global Campaign for Education (2004): Learning to Survive. How Education
for All would save millions of young people from HIV/Aids

www.unric.org/html/german/mdg/millenniumerklaerung.pdf

www.virusfreeneration.eu/de

Die Globale Bildungskampagne

Die Global Campaign for Education ist ein weltweites Bündnis von zivilgesellschaftlichen Netzwerken, Entwicklungsorganisationen sowie Bildungsgewerkschaften und Lehrervereinigungen. Unser Ziel ist die Durchsetzung des grundlegenden Menschenrechts auf eine gebührenfreie und qualitativ gute Grundbildung für alle Menschen. Träger der Globalen Bildungskampagne in Deutschland sind die nebenstehenden Organisationen.

Kontakt Globale Bildungskampagne:

Globale Bildungskampagne in Deutschland
c/o Oxfam Deutschland e.V.
Greifswalder Str. 33 a
10405 Berlin

Tel: 030 45306956

Fax: 030 45306939

E-Mail: info@bildungskampagne.org
www.bildungskampagne.org

GLOBAL CAMPAIGN FOR
EDUCATION
Globale Bildungskampagne



CARE Deutschland-Luxemburg e.V.



Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)



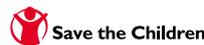
Kindernothilfe e.V.



Oxfam Deutschland e.V.



Plan International Deutschland e.V.



Save the Children Deutschland e.V.



UNICEF Deutschland



Deutsche Welthungerhilfe e.V.



**World University Service (WUS)
Deutsches Komitee e.V.**



World Vision Deutschland e.V.

