

**Grundbildung für alle
als internationales Entwicklungsziel -
eine zentrale Herausforderung für die
deutsche Entwicklungspolitik**

Ein Positionspapier des BMZ

Herausgegeben vom

Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung
Referat: „Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit“

Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn

Tel.: 0228 / 535-3774/5
Fax: 0228 / 535-3500
e-mail: poststelle@bmz.bund.de
homepage: <http://www.bmz.de>

Endredaktion: Antje Göllner-Scholz
Redaktion: Stefan Lock
verantwortlich: Heiko Fähnel / Bernhard Kühn

Stand: August 2004

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	5
1. Ziel und Adressaten des Positionspapiers.....	6
2. Grundbildung und menschliche Entwicklung.....	7
2.1 Dimensionen der Grundbildung.....	7
2.2 Aktuelle Situation der Grundbildung in Entwicklungsländern.....	8
2.2.1 Die Situation der formalen Grundbildung.....	9
2.2.2 Die Situation der außerschulischen Grundbildung.....	11
3. Grundbildung als internationaler Förderschwerpunkt.....	12
3.1 Internationale Konferenzen und politische Festlegungen.....	12
3.2 Förderansätze der VN-Organisationen.....	14
3.3 Weltbank und regionale Entwicklungsbanken.....	16
3.4 Andere bilaterale Geber und Europäische Union.....	16
4. Grundbildungsförderung in der deutschen Entwicklungspolitik.....	18
4.1 Neue Akzente in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit mit Ländern und Regionen.....	18
4.1.1 Verbesserung der Bildungsinfrastruktur und Erweiterung des Grundbildungszugangs.....	19
4.1.2 Verbesserung der Qualität von Grundbildung.....	20
4.2 Entwicklungszusammenarbeit nicht-staatlicher und kirchlicher Organisationen.....	21
5. Herausforderungen für die deutsche Entwicklungspolitik in einer Dekade für Bildung.....	22
5.1 Ausrichtung des deutschen Entwicklungsbeitrags zwischen internationalen Zielvorgaben und nationalen Armutsstrategien.....	22
5.2 Neue Handlungsfelder und Kooperationsbedarfe.....	22
5.3 Grundbildung, weiterführende und berufliche Bildung.....	24
5.4 Strategische Neuausrichtung der deutschen EZ.....	25

Abkürzungen	28
Anhang.....	29
I. Glossar der OECD/DAC Bildungsindikatoren.....	29
II. Zugang zu Grundbildung nach Regionen: Nettoeinschulungsraten (2000)	29
III. Schulerfolg und Effizienz der Grundbildung: Schulverbleibsraten bis zur 5. Klasse (1999)	31
IV. Aktionsplan von Dakar (2000) „Education for All“ (EFA).....	32
V. Regionale Schätzungen für das Erreichen der Dakar-Ziele.....	33
VI. Ergebnisse der Konferenz von Monterrey zur Finanzierung von Entwicklung.....	34
VII. Methodischer Rahmen der Education for All Fast-Track Initiative (FTI)	35
VIII. Ansatzpunkte und Informationsbedarf bei der Planung von Grundbildungsvorhaben	37

Zusammenfassung

In der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen und in den internationalen Entwicklungszielen wird politisch festgeschrieben, dass bis zum Jahr 2015 alle Kinder dieser Welt eine Primarschulbildung erhalten sollen und das Geschlechtergefälle im Bildungssystem beseitigt werden soll. Die hohe Relevanz von Bildung für menschliche Entwicklung wird durch die dort festgehaltenen internationalen Zielvorgaben reflektiert. Grundbildung trägt zur Armutsminderung bei und ist in der Regel ein zentrales Element von nationalen Strategien zur Armutsbekämpfung. Grundbildung wirkt sich unterstützend auf Erfolge in anderen Sektoren aus und ist eine der Voraussetzungen dafür, dass dort Fortschritte stattfinden können.

In den letzten zehn bis zwölf Jahren ist besonders in Entwicklungsländern der Grundbildungsbereich zwar stark expandiert, weltweit haben jedoch immer noch 113 Millionen Kinder, davon 65 Millionen Mädchen, keinen Zugang zur Primarschule. Die seit 1970 signifikant gestiegenen Einschulungsraten sagen zudem wenig über die Qualität von Bildung und Lernerfolge aus. Häufig unzulängliche Qualität und Effizienz des Unterrichts sind gerade in den Entwicklungsländern Grund für hohe Abbrecher- und Wiederholerquoten. Nach wie vor sind mangelnde Zugangsmöglichkeiten und früher Schulabbruch ursächlich für eine weiterhin hohe Analphabetenrate bei Jugendlichen. Die Verwirklichung der allgemeinen Schulpflicht überfordert vielfach die finanziellen und personellen Möglichkeiten der Entwicklungsländer. Ein unzureichendes Netz an Primarschulen, zum Teil unangepasste Curricula und schlechte Arbeitsbedingungen für die Lehrer/-innen kennzeichnen dort oftmals die aktuelle Lage der Bildungssysteme.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verfolgt bisher zwei zielführende Ansätze bei der Förderung des Grundbildungsbereichs: die Verbesserung der Qualität der Bildung und die Erweiterung des Zugangs zu Bildung einschließlich der schulischen Infrastruktur. Dabei besteht eine der großen Herausforderungen für die EZ, die Entwicklungsländer beim Balanceakt zwischen der notwendigen quan-

titativen Zunahme und der qualitativen Verbesserung des Bildungsangebots zu unterstützen. Dies erfordert die Entwicklung nationaler Strategien unter der Verantwortung des Kooperationslandes und die Koordination der Geber sowie die Harmonisierung ihrer Instrumente und Verfahren. Auf Seiten der Entwicklungsländer setzt dies politischen Willen und die Bereitstellung angemessener eigener personeller und finanzieller Ressourcen voraus. Eine wirkungsvolle und partnerschaftliche Entwicklungszusammenarbeit muss auf die gegebenen Rahmenbedingungen eingehen können.

Die neuen strukturellen Herausforderungen erfordern eine entsprechende Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit. Der deutsche Beitrag trägt zur Entwicklung der nationalen Sektorstrategien und Geberkoordinierung bei. Fördermöglichkeiten und Instrumente werden auf eine verstärkte Koordination mit anderen Gebern bzw. Eigenverantwortlichkeit der Regierungen ausgerichtet.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zunehmend einen systemischen Ansatz, der - in enger Kooperation mit anderen Gebern und den multilateralen Organisationen - die Verknüpfung einzelner Bildungsbereiche zu einem kohärenten Bildungssystem zum Ziel hat. Dabei soll die Grundbildung nach Möglichkeit mit den anderen Segmenten des Bildungssystems verbunden werden, verbesserte individuelle Aufstiegschancen ermöglichen und zu besseren beruflichen Qualifikationen und mehr Beschäftigung führen. Auf der Grundlage der internationalen Entwicklungsziele und dem Konsens von Monterrey wird sich die Grundbildungsförderung der deutschen EZ stärker als bisher auf die Veränderung der strukturellen Rahmenbedingungen und die Förderung von sektoralen Ansätzen konzentrieren. Vorliegendes Dokument stellt die zentrale Bedeutung der Grundbildung für eine nachhaltige Entwicklung dar, baut sie in den nationalen und internationalen Entwicklungskontext ein und bildet die Grundlage für eine strategische Neuausrichtung.

1. Ziel und Adressaten des Positionspapiers

Das Positionspapier „Grundbildung für Alle als internationales Entwicklungsziel - eine zentrale Herausforderung für die deutsche Entwicklungspolitik“ dient als Referenzrahmen des BMZ bei der konzeptionellen Gestaltung und Umsetzung von Programmen und Vorhaben im Bereich der schulischen und außerschulischen Grundbildung. Es soll die Bedeutung von Grundbildung für menschliche Entwicklung bewusster machen und zur Programmbildung im System der Entwicklungszusammenarbeit beitragen. Es konkretisiert damit den Stellenwert der Grundbildung für den deutschen Beitrag zur Erreichung des internationalen Millenniumsziels der Armutshalbung, wie ihn die Bundesregierung im Aktionsprogramm 2015¹ dargestellt hat. Grundbildung soll verstärkt als eigener Schwerpunkt und in Form eigenständiger Pro-

gramme durchgeführt werden. Daneben kann sie auch als sichtbare Komponente in Programmen anderer Sektoren integriert sein. Das vorliegende Dokument erfasst die neueren internationalen Entwicklungen und berücksichtigt die in den letzten Jahren gemachten Erfahrungen im Förderbereich Grundbildung. Es stellt gleichzeitig eine Grundlage für den Dialog mit deutschen Nichtregierungsorganisationen, anderen Ressorts, Institutionen der Kooperationsländer sowie mit internationalen Organisationen dar. Adressaten des Positionspapiers sind Mitarbeiter/-innen der deutschen staatlichen und nicht-staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, Berater/-innen und Gutachter/-innen, die nationale und internationale Fachöffentlichkeit sowie unsere Partner in den Kooperationsländern.

¹ Aktionsprogramm 2015: Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, April 2001 (BMZ-Materialien Nr. 106).

2. Grundbildung und menschliche Entwicklung

2.1 Dimensionen der Grundbildung

Das international anerkannte Verständnis von Grundbildung als universellem Menschenrecht² sieht diese als öffentliches Gut, das es zu fördern gilt. Nach neuem entwicklungsökonomischem Verständnis wird menschliche Entwicklung in Begriffen von Freiheiten (*Freedom*) und Fähigkeiten (*Capabilities*) im Sinne von realen Chancen des Individuums, seine Lebenssituation zu verändern, beschrieben.³ Sie eröffnen sich durch politische Freiheiten, Toleranz, Garantie von Transparenz und guter Regierungsführung, soziale Sicherheitsnetze sowie den Erwerb grundlegender Fähigkeiten, die durch Bildung vermittelt werden. Armut wird in diesem Sinne als Entzug fundamentaler Freiheiten und Fähigkeiten verstanden.

Vor diesem Hintergrund wird die Bedeutung von Bildung für Entwicklung deutlich:

- Grundbildung befähigt Menschen, ihre soziale, kulturelle, gesellschaftliche und ökonomische Situation zu verbessern, erhöht die Chancen für das wirtschaftliche Wachstum und schafft damit wesentliche Voraussetzungen für die Bekämpfung der Armut.
- Wissen ist eine Vorbedingung für selbstbestimmtes Handeln und aktive Partizipation; Menschen, die lesen und schreiben können, nehmen eher und wirkungsvoller an sozialen Prozessen teil und sind fähig, ihre persönlichen Rechte einzufordern.

² Art. 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (UN-Resolution 217 A (III) vom 10. Dezember 1948): „Jeder hat das Recht auf Bildung. Die Bildung ist unentgeltlich, zum mindesten der Grundschulunterricht und die grundlegende Bildung. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch.“ (deutsche Fassung des OHCHR). Das Recht auf Bildung wurde auch in den internationalen Pakt über die Menschenrechte übernommen (Art. 13-14, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* GA-Resolution 2200 A, 1966). Im entwicklungspolitischen Menschenrechtsplan des BMZ ist vorgesehen, die sogenannten WSK-Rechte gezielt zu fördern.

³ Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Oxford 1999.

- Gut ausgebildete Arbeitskräfte erhöhen die Arbeitsproduktivität und verbessern die Qualität der Arbeitsleistung.
- Grundbildung beeinflusst hygienisches, ernährungsbewusstes und reproduktives Verhalten und trägt zur Verbesserung der Gesundheitssituation sowie zur Verringerung von Geburtenraten bei.
- Bildung schafft Umweltbewusstsein und ist somit ein Grundstein für die nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen.

Grundbildung fördert systematisch die Lern- und Kommunikationsfähigkeit und ist somit das Fundament für lebenslanges Lernen. Dazu gehört, Lernprozesse zu organisieren, zum Lernen anzuleiten, zum Weiterlernen zu befähigen und problemlösendes Denken zu fördern. Neben der Lese- und Schreibkompetenz (*literacy*), mathematischer und naturwissenschaftlicher Grundbildung (*mathematical and scientific literacy*) und fächerübergreifenden Kompetenzen (*cross-curricular competencies*) soll Grundbildung auch personale und soziale Kompetenzen vermitteln (Förderung von Selbstbewusstsein und Fähigkeit zur Arbeit im Team).

Grundbildung steht fast immer in engem Zusammenhang mit den internationalen Entwicklungszielen und den anderen Schwerpunktthemen der deutschen Entwicklungspolitik (siehe Abschnitt 5.4). Dabei wirkt sich die Förderung der Grundbildung unterstützend auf Erfolge in anderen Sektoren aus oder ist eine Voraussetzung dafür, dass dort wirkungsvoll gearbeitet werden kann. Sie trägt zur Armutsminderung bei und ist in der Regel ein zentrales Element der nationalen Strategien zur Armutsbekämpfung (*Poverty Reduction Strategies*).

Grundbildung existiert als:

- formale Schulbildung, die je nach Bildungssystem die Vor- und Primarschule sowie die untere Stufe der Sekundarschule für Kinder und Jugendliche der Altersgruppe fünf bis 15 Jahre umfasst. Die all-

gemein zugängliche Primarschule ist die wichtigste Institution der Grundbildung und umfasst in der Regel die Dauer von vier bis sieben Jahren;

- nonformale Bildung und außerschulische Bildungsprogramme zur Befriedigung grundlegender Lernbedürfnisse von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen. Neben Alphabetisierungsprogrammen für Frauen und Männer gehören hierzu non-formale und informelle Bildungsangebote für besonders benachteiligte junge Menschen, die in den Kooperationsländern mit formalen Bildungsangeboten nicht erreicht werden oder aus dem formalen Bildungssystem herausgefallen sind. Die nonformale oder außerschulische Grundbildung umfasst alle organisierten und systematischen Bildungsaktivitäten, die außerhalb des formalen Schulwesens angeboten werden.

Neuere Ansätze versuchen, die schulische und außerschulische Bildung konzeptionell und strukturell zu verbinden. Außerschulische Grundbildung kann insbesondere unter schwierigen Rahmenbedingungen positive Beiträge leisten, indem ergänzende oder ersatzbietende Angebote zum staatlichen Schulsystem auch von nichtstaatlichen Akteuren gemacht werden. Insbesondere für arbeitende Kinder und Jugendliche stellen derartige Angebote eine wichtige Brückenfunktion zum formalen Bildungssystem her und eröffnen Wege aus der Abhängigkeit. Das Konzept der Grundbildung wurde mit der Betonung unentgeltlicher, verpflichtender und qualitativ hochwertiger Grundschulbildung, der Messbarkeit von Lernergebnissen, dem Fokus auf Überwindung geschlechtsbedingter Unterschiede sowie der Integration der Erwachsenenbildung in nationale Bildungssysteme und -politiken ausgeweitet (siehe Abschnitt 3.1).

Zusammenfassend werden im UNESCO-Bericht zur Bildung für das 21. Jahrhundert⁴, dem sogenannten Delors-Bericht, vier „Säulen“ als Voraussetzung für die Entfaltung menschlicher Potenziale genannt:

- lernen, Wissen zu erwerben;
- lernen, zu handeln;
- lernen, miteinander zu leben;
- für das Leben lernen.

Grundbildung schafft das hierfür notwendige Fundament.

2.2 Aktuelle Situation der Grundbildung in Entwicklungsländern

Die Zahl der Kinder, die keinen Zugang zur Primarschule haben, wird weltweit auf noch immer 113 Millionen geschätzt. Viele Kinder brechen die Schule vorzeitig ab; nur eines von drei Kindern in Entwicklungsländern beendet das fünfte Schuljahr. Mädchen sind nach wie vor in ihren Bildungsmöglichkeiten benachteiligt. Fast in allen Entwicklungsländern sind bei Mädchen die Einschulungsraten niedriger und die Abbrecherraten höher als bei Jungen. Der Zugang zu Bildung und Lernmöglichkeiten ist auch für sozial benachteiligte Gruppen besonders schwierig, etwa für die ländliche oder indigene Bevölkerung, die städtischen Armen, Aids-Waisen und Menschen mit Behinderungen. In vielen Ländern nimmt zudem die Gruppe der Jugendlichen zu, die aus dem formalen Bildungssystem herausgefallen sind oder erst gar nicht eingeschult wurden.

Dennoch sind in den letzten 30 Jahren die Einschulungsquoten weltweit signifikant gestiegen. Nach Angaben der UNESCO erhöhte sich zwischen 1970 und 2000 die Zahl der Primarschüler weltweit von gut 300 auf fast 700 Millionen. Vor allem in Entwicklungsländern hat das Grundschulangebot stark zugenommen. Während Mitte der 60er Jahre dort nur 50 Prozent aller Kinder eingeschult werden konnten, lag die Netto-Einschulungsquote Ende der 90er Jahre bereits bei 82 Prozent. Die regionalen Unterschiede sind jedoch nach wie vor erheblich (vgl. Anhang II) und die Einschulungsrate allein sagt nichts über Lernerfolge (vgl. Anhang III) aus. Zudem hat das starke Bevölkerungswachstum in vielen Ländern das Erreichen des Zieles der umfassenden Grundbildung, insbesondere der for-

⁴ UNESCO (Hrsg.), Bericht zur Bildung für das 21. Jahrhundert „Lernfähigkeit: Unser verborgener Reichtum“, Paris 1996.

malen Primarschulbildung, erschwert. Die Verbesserung im Zugang zu Grundbildung durch Ausbau der schulischen Infrastruktur wird dadurch absorbiert und die Anstrengungen zur Verbesserung der Qualität des Unterrichts werden oftmals durch die Größe der Klassen wieder aufgehoben.

Im jährlich von der UNESCO herausgegebenen Bericht zum Erreichen des Entwicklungsziels „Bildung für Alle“ (*Education for All - EFA*) wurden 2002 insgesamt 71 Länder als Risikoländer eingestuft, die in Gefahr sind, die drei internationalen Entwicklungsziele im Bildungsbereich - davon zwei Millenniumsziele - bis 2015 nicht zu erreichen: umfassende Grundbildung (*universal primary education*), Ausgleich der Geschlechterdisparitäten (*gender equality*) im Schulbereich und Erwachsenenalphabetisierung (*adult literacy*). Davon besteht für 28 Länder die Gefahr, dass sie kein einziges dieser drei Ziele erreichen werden. Zwei Drittel der Länder aus dieser Gruppe liegen in Afrika und drei gehören zu den bevölkerungsreichen Ländern (Indien, Pakistan und Nigeria).⁵

Am Ende einer vier- bis sechsjährigen Primarstufe können nach aktuellen Schätzungen ein Drittel bis die Hälfte der Schulabgänger in Entwicklungsländern weder sicher lesen und schreiben noch beherrschen sie die Grundrechenarten. Besonders in den Ländern Afrikas südlich der Sahara führen die schwachen Lernleistungen zu Wiederholerquoten von durchschnittlich 18 Prozent⁶ über alle Jahrgangsstufen hinweg. Hinzu kommen hohe Abbrecherquoten⁷, die die Effizienz des Schulwesens unterhöheln. Eltern sind vor diesem Hintergrund oftmals nicht bereit, die direkten und indirekten Kosten des Schulbesuchs zu übernehmen, wenn nicht einmal die einfachsten Lernziele erreicht werden.

Als Konsequenz nach wie vor mangelnder Zugangsmöglichkeiten sowie unzureichender

Qualität und Effizienz der Grundbildungssysteme ergibt sich, dass in Entwicklungsländern rund 16 Prozent der Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren als Analphabeten gelten⁸; unter den jugendlichen Frauen können sogar 20 Prozent nicht lesen, schreiben oder rechnen. Die Analphabetenrate ist zwischen 1970 und 2000 zwar weltweit von 37 Prozent auf 20 Prozent gesunken, absolut gesehen gibt es aber immer noch rund 862 Millionen Jugendliche und Erwachsene, die nicht lesen und schreiben können, 15 Millionen mehr als in den siebziger Jahren. 98 Prozent von ihnen leben in Entwicklungsländern und 64 Prozent sind Frauen. Frauen und Mädchen in Süd- und Westasien, in Afrika südlich der Sahara sowie in einigen arabischen Staaten sind besonders von Analphabetismus betroffen. Zudem sind in den meisten Entwicklungsländern die Analphabetenraten in ländlichen Regionen doppelt so hoch wie in städtischen Gebieten.

Mangelnde Qualität und Effizienz stellen deshalb neben den Zugangsbedingungen mindestens gleichgewichtige Herausforderungen an Bildungssysteme in Entwicklungsländern dar. Zwar haben sich mit den OECD/DAC-Bildungsindikatoren auch für Entwicklungsländer die Möglichkeiten verbessert, Defizite zu erkennen sowie Fortschritte messbar und vergleichbar (vgl. Anhang I) zu machen, jedoch steht dieser Prozess noch am Anfang und es bestehen zur Zeit noch erhebliche Datenlücken.

Zu den aufgeführten Problemen im Bildungssystem kommt in vielen Entwicklungsländern die zusätzliche Problematik unzureichender Budgets, mangelnder guter Regierungsführung, fehlender Transparenz öffentlicher Haushalte sowie unzureichender Budgets für staatliche Kernaufgaben, darunter die Sicherung umfassender Grundbildung, insbesondere die formale Primarschulbildung.

2.2.1 Die Situation der formalen Grundbildung

Schwerfällige und schlecht ausgestattete administrative Strukturen behindern vor allem in den ärmeren Entwicklungsländern die Bereitstellung von bedarfsorientierten und flächen-

⁵ UNESCO EFA Global Monitoring Report 2002: Education for All. Is the World on Track?, Paris 2002; S. 95.

⁶ UNESCO EFA Global Monitoring Report 2003/2004: Gender and Education for All - The Leap to Equality, Paris 2003.

⁷ s. o., die Schulverbleibsrate bis Klasse 5 beträgt in Ländern südlich der Sahara im Durchschnitt 74 Prozent.

⁸ s. o., S. 310.

deckenden Bildungsangeboten. Trotz der verstärkten Bemühungen zur Mobilisierung eigener Ressourcen ist eine Vielzahl von Entwicklungsländern bei der Verwirklichung der universellen Primarschulbildung weiterhin von externen Mittelzuflüssen abhängig, die jedoch eine entsprechende Absorptionsfähigkeit voraussetzen. Die interne Effizienz der staatlichen Träger ist oftmals durch Mängel in der Management- und Organisationsfähigkeit eingeschränkt und wird durch eine hohe Personalfluktuation verstärkt. Viele Bildungsvorhaben sind mit dem Erfolg von Dezentralisierungsbemühungen verknüpft, die insbesondere den Abbau von regionalen Disparitäten leisten und die Kapazitäten auf lokaler Ebene stärken sollen. Vor allem im ländlichen Raum, aber auch in städtischen Armutsgebieten, fehlt noch immer ein bedarfdeckendes Netz von Primarschulen und eine ausreichende Zahl an Lehrkräften. UNESCO schätzt, dass für das Erreichen des internationalen Entwicklungszieles „Grundschulbildung für Alle“ bis 2015 weltweit bis zu 35 Millionen zusätzliche Lehrer benötigt werden. Hierbei besteht nicht nur die Herausforderung, Lehrer/-innen gut und in ausreichender Zahl auszubilden, es stellt sich für viele Staatshaushalte auch die Frage der Finanzierung der zusätzlichen Lehrergehälter.

Die Grundschulinfrastruktur ist oftmals durch überfüllte Klassenräume und eine zu geringe Schuldichte gekennzeichnet, mit zum Teil unzumutbar weiten Schulwegen, die vor allem Kinder in ländlichen Regionen zurücklegen müssen. Lehrbücher und Unterrichtsmaterialien sind nicht vorhanden oder überaltert, Bänke und Stühle fehlen oder sind in schlechtem Zustand, die Übernahme laufender Kosten für Wasser, Elektrizität und Transport ist oftmals nicht sichergestellt.

Selbst dort, wo die schulische Infrastruktur ausreichend zur Verfügung steht, bedeutet der Schulbesuch noch lange nicht, dass dort die notwendigen Kompetenzen erworben werden. Oft fehlen klare Ziele, Curricula sind häufig fachlich überladen und entsprechen nicht den Lernbedürfnissen und den Erwartungen an eine gute und relevante Grundbildung. Die Verwendung einer den Schülern nicht vertrauten Unterrichtssprache mindert Lernerfolge und behindert die Berücksichtigung kultur- und regionalspezifischer Eigenheiten.

Prüfungen und Prüfungswesen sind oft reformbedürftig, weil sie sich weder an allgemein gültigen Bildungsstandards orientieren noch lokale Unterschiede in den Lerninhalten berücksichtigen.

Häufig berücksichtigen die Unterrichtsmethoden zu wenig innovative Ansätze wie Gruppenarbeit und selbständiges Lernen, Schülerpartizipation und Entwicklung von kritischem und problemlösendem Denken sowie neue Technologien und Förderung von grundlegenden Alltagsfähigkeiten (*life skills*). Eltern und Gemeinden sind zu wenig beteiligt und können nicht ausreichend ihre Erwartungen an Lehrkräfte und Schulen einbringen. Umgekehrt öffnen sich die Schulen zu wenig nach außen und begreifen sich nicht als Teil der Gemeinde. Möglichkeiten der dezentralen Schulverwaltung sind häufig eingeschränkt. In den meisten Schulen gehen Unterrichtsinhalte und -zeiten zu wenig auf die Lebenssituation der Schüler ein; viele Kinder aus ländlichen Regionen oder städtischen Armutsgebieten müssen im Haushalt oder im Familienbetrieb mitarbeiten und können tagsüber nicht die Schule besuchen. In Afrika gibt es eine große Anzahl von Aids-Waisen, die durch das Fehlen der Elterngeneration Versorgungsfunktion für die Familie übernehmen müssen und deshalb nicht am regulären Schulunterricht teilnehmen können.

Die Arbeitsbedingungen für Lehrer/-innen sind aufgrund hoher Klassenstärken und dem Unterricht in oftmals zwei oder sogar drei Schichten pro Tag häufig unzumutbar. In vielen Entwicklungsländern macht schlechte Bezahlung den Lehrberuf unattraktiv. Dies trägt neben anderen Faktoren zum niedrigen sozialen Status der Profession bei. Wegen einer nicht ausreichend qualifizierenden Ausbildung sind die Lehrkräfte oft unzureichend für ihre Lehraufgaben vorbereitet und auch mit den an Schule herangetragenen Problemen (Drogen, Gewalt und HIV/Aids) überfordert. Von der HIV/Aids-Pandemie sind die Lehrer/-innen stark betroffen, was zusätzliche Auswirkungen auf Schule und Qualität des Unterrichts hat.

2.2.2 Die Situation der außerschulischen Grundbildung

Die außerschulische Grundbildung kann ein funktionierendes formales Bildungssystem nicht ersetzen, stellt aber ergänzende Bildungsangebote bereit. Außerschulische Bildungsangebote schaffen zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten auf Gemeindeebene; zudem verbessern Bildungsangebote für Eltern oftmals die Akzeptanz der formalen Grundbildung für Kinder, insbesondere für Mädchen. Dabei kann nonformale Bildung häufig besser an den lokalen Bedarf angepasst werden als das öffentliche Schulwesen. Träger der außerschulischen Grundbildung sind in der Regel private nichtstaatliche oder kirchliche Organisationen aber auch öffentliche Institutionen insbesondere im Bereich der Erwachsenenalphabetisierung. Die Vielfalt möglicher Trägerorganisationen zeichnet sich durch unterschiedliche Qualität der Bildungsprogramme, Effizienz der Mittelverwendung, Höhe der Ressourcenausstattung und Breitenwirkung aus, so dass im Einzelfall eine gründliche Analyse möglicher Kooperationsformen notwendig ist. Für die häufig von formaler Grundbildung und gesellschaftlicher Teilhabe ausgeschlossenen Mädchen und Frauen sind Alphabetisierungsmaßnahmen von hohem Stellenwert.

Nonformale Bildung hat eine wichtige Einstiegsfunktion, indem sie auch benachteiligte Gruppen (z. B. Straßenkinder, arbeitende Kinder, Jugendliche und Randgruppen) auf das formale System vorbereitet. Die Integration der aus dem Bildungssystem herausgefallenen Jugendlichen sowie Erwachsenen, die einen Großteil der weltweit ca. 800 Millionen Analphabeten darstellen, in Programme der sogenannten Nachalphabetisierung oder Maßnahmen der Berufsvorbereitung stellt eine große Aufgabe dar (vgl. Abschnitt 5.3). Die außerschulische Bildung bietet einen spezifischen, stärker an lokalen Bedürfnissen orientierten Zugang zu Grundbildung und trägt zum Erreichen des Zieles von Bildung für Alle bei. Dabei sind jene Ansätze richtungweisend, die Brücken zwischen formaler und nonformaler Bildung ermöglichen.

Eine Durchlässigkeit zum formalen Bildungssystem ist notwendig, um zu vermeiden, dass ein als minderwertig angesehenes Parallelsystem entsteht. Die Vereinbarung von Lerninhalten in einem Kerncurriculum kann entsprechende Schnittstellen schaffen. Dies wird durch die offizielle Anerkennung von Lernleistungen und Abschlüssen weiter erleichtert. Viele Bildungsangebote im nonformalen Bereich verbinden Grundbildung mit Gesundheitsförderung (insbesondere Aufklärung über HIV/Aids und sexuelle Gesundheit), Sensibilisierung für Genderfragen, Stärkung von grundlegenden Alltagsfähigkeiten (*life skills*) sowie mit Lernangeboten, die auf produktive Tätigkeiten und Erwerbssicherung vorbereiten.

Aufgrund inadäquater formaler Schulbildung sind für viele Menschen oft Angebote der Erwachsenenbildung die einzige Chance für lebenslanges Lernen. Erwachsenenbildung erfolgt zielgruppenorientiert als berufliche, beschäftigungs- und einkommensorientierte Aus- und Fortbildung, Grundbildung, Basisarbeit in ländlichen und städtischen Gebieten sowie integrierte Gemeinwesenentwicklung. Sie umfasst die allgemeine und berufliche sowie die kulturelle und politische Bildung.

3. Grundbildung als internationaler Förderschwerpunkt

3.1 Internationale Konferenzen und politische Festlegungen

In die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen wurde die Zielvorgabe übernommen, bis zum Jahr 2015 sicherzustellen, dass Kinder in der ganzen Welt, Jungen wie Mädchen, eine Grundschulausbildung vollständig abschließen können (*Millennium Development Goal 2*; vgl. nachfolgende Textbox). Daneben legt die Millenniumserklärung zur Förderung der Gleichheit der Geschlechter fest, das Geschlechtergefälle in der Primar- und Sekundarschulbildung zu beseitigen, vorzugsweise bis 2005, und auf allen Bildungsebenen bis 2015 (*Millennium Development Goal 3*). Damit bestätigten die Vereinten Nationen zwei internationale Entwicklungsziele, die bereits zuvor im April 2000 auf der Weltkonferenz „Bildung für Alle“ in Dakar von der Staatengemeinschaft festgeschrieben wurden. Auf dem Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung in Johannesburg wurde im September 2002 die Bedeutung der internationalen Entwicklungsziele bestätigt und insbesondere die Wichtigkeit der Bildung für nachhaltige Entwicklung betont. Bei den G8-Gipfeltreffen von Genua in Italien (2001) und Kananaskis in Kanada (2002) wurde mit aktiver Beteiligung der Bundesregierung Bildung als eine Grundlage für höheren Lebensstandard, demokratische Gesellschaften und als eine wichtige und langfristige Investition in Frieden und Entwicklung anerkannt. Die G8-Mitglieder fassten den Beschluss, die Verbesserung der Grundbildungssituation in Entwicklungsländern nachdrücklich zu unterstützen.

Grundbildung ist damit zu einem der herausragenden internationalen Entwicklungsziele geworden.

Während Primarschulbildung für alle Kinder und die Beseitigung des Geschlechtergefälles im Bildungsbereich als eigene Ziele in der Millenniumserklärung verankert sind, steht außer Frage, dass Lehrinhalte der Grundbildung durch entsprechende Aufklärung auch einen wichtigen Beitrag zu den Entwicklungszielen im Bereich der Gesundheit und der

ökologischen Nachhaltigkeit leisten können. Durch die Verbesserung von Erwerbschancen und die Schaffung der Zugangsvoraussetzungen für höhere Bildung schafft Grundbildung zudem ein verbessertes Fundament für die Bekämpfung extremer Armut.

Die acht internationalen Entwicklungsziele in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (*Millennium Development Goals, MDG*)

Armutsbekämpfung als überwältigende Aufgabe der Entwicklungspolitik⁹

Ziel 1: Halbierung der extremen Armut und des Hungers bis zum Jahr 2015.

Entwicklungsziele mit einem direkten Bezug zur Grundbildung

Ziel 2: Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung.

Ermöglichen einer Primarschulbildung für alle Kinder dieser Welt bis zum Jahr 2015.

Ziel 3: Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Stellung der Frau.

Beseitigung des Geschlechtergefälles in der Primar- und Sekundarschulbildung, wenn möglich bis 2005 und auf allen Bildungsebenen bis spätestens 2015.

Entwicklungsziele mit einem indirekten Bezug zur Grundbildung

Ziel 4: Senkung der Kindersterblichkeit.

Ziel 5: Verbesserung der Gesundheit von Müttern.

⁹ Aktionsprogramm 2015: Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, S. 12.

Ziel 6: Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten.

Ziel 7: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit.

Umsetzung als internationale Gemeinschaftsaufgabe

Ziel 8: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft.

Bereits im Vorfeld der Millenniumserklärung war im Frühjahr 2000 auf dem Weltbildungsforum von Dakar umfassende Grundbildung als eines von sechs Entwicklungszielen für den Bildungsbereich festgehalten worden (vgl. Anhang IV).¹⁰ Auf dem Weltbildungsforum haben sich 164 Länder verpflichtet, die sechs sogenannten Dakar-Ziele für „Bildung für Alle“ zu erreichen bzw. andere Länder entsprechend zu unterstützen. Der dort verabschiedete Aktionsplan (*Dakar Framework of Action*) sieht vor, dass die Teilnehmerstaaten nationale Pläne zur Erreichung der sechs Ziele erarbeiten, insbesondere für umfassende Grundschulbildung und Gleichstellung im Bildungsbereich bis 2015. Regierungen, VN-Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und die Zivilgesellschaft sind zur Zusammenarbeit aufgerufen, um die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen bereitzustellen und lokale, nationale, regionale sowie internationale Partnerschaften auszubauen.¹¹

Die Begründung einer Entwicklungspartnerschaft, die auf der Eigenverantwortung für Entwicklungsprozesse und gute Regierungsführung seitens der Entwicklungsländer sowie auf eine Verpflichtung zur Unterstützung dieser Entwicklungsprozesse seitens der Industriestaaten beruht, stand im Mittelpunkt der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey/Mexiko im Frühjahr 2002 (vgl. Anhang V). Damit hat sich zum ersten Mal eine Weltkonferenz in einem holistischen Ansatz mit dem gesamten Spektrum der Mobilisierung von Finanzmitteln für Entwicklung befasst. Ziel war es, einen Anstoß für einen kohärenten Politikrahmen u. a. für die international vereinbarten

Entwicklungsziele zu geben. Damit wurden die Grundlagen zur Mobilisierung ausreichender finanzieller Ressourcen auch für das Entwicklungsziel umfassender Grundschulbildung sowohl seitens der nationalen Regierungen in Entwicklungsländern wie auch seitens der Geber deutlich verbessert.

Als Konsequenz der in der Erklärung von Dakar und in der Millenniumserklärung festgehaltenen Bildungsziele und unter dem Eindruck der Konferenz von Monterrey wurde im Frühjahr 2002 von der Weltbank mit Unterstützung der G8 die ergebnisorientierte *Education for All Fast-Track Initiative* (EFA-F^{TI}) ins Leben gerufen (s. Anlage VII).¹² Die Initiative unterstützt die teilnehmenden Entwicklungsländer gezielt bei der Erreichung des Ziels umfassender Grundschulbildung auf der Grundlage ihrer Armutsbekämpfungsstrategie (PRS) und ihres Sektorentwicklungsplans für Grundbildung. Als Referenzrahmen (*indicative framework*) dienen die Erfolgskriterien von Entwicklungsländern, die dem Entwicklungsziel umfassender Grundschulbildung bereits näher gekommen sind. Damit knüpft die Initiative zusätzliche Geberleistungen für Grundbildung explizit an verbesserte Sektorpolitik und stärkere Prozess- und Ergebnisverantwortung seitens der Kooperationsländer. An der Initiative sind neben Weltbank, UNESCO und UNICEF alle großen bilateralen Geber, darunter alle G8-Mitglieder und die Europäische Kommission beteiligt. Das BMZ hat die Initiative von Anfang an aktiv unterstützt.

Voraussetzung für intensivierete Förderleistungen im Rahmen der F^{TI} sind alle IDA-Länder¹³ mit einem akzeptierten nationalen Strategieplan zur Armutsreduzierung (*Poverty Reduction Strategy Plan*, PRSP) und einem seitens der Gebergemeinschaft unter Berücksichtigung des *Indicative Framework* (Anhang VII) als glaubwürdig eingeschätzten Politikansatz zur Grundbildungsförderung. Die örtliche Gebergruppe ist aufgerufen, Länder auf der Basis einer tragfähigen Grundlage bei der weiteren Ausarbeitung der Sektorplanung und der operativen Planung bei entsprechendem Bedarf gezielt zu unterstützen.

¹⁰ Siehe auch

www.unesco.org/education/efa/index.shtml.

¹¹ siehe ausführlich Anhang IV.

¹² www.worldbank.org/education/.

¹³ *International Development Association* der Weltbank-Gruppe, <http://web.worldbank.org>.

Die Initiative zielt bei den teilnehmenden Kooperationsländern insbesondere ab auf:

- verbesserte, tragfähigere Sektorplanung im Rahmen der Armutsbekämpfungsstrategie, unterstützt durch einen ländervergleichenden *Benchmarking*-Prozess auf der Basis des *Indicative Framework*;
- die Bereitstellung angemessener und langfristig gesicherter Eigenressourcen für den Grundbildungsbereich auf der Basis der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie und mittelfristigen Finanzplanung;
- eine systematische und kontinuierliche Erfassung und Auswertung von Erfolgsindikatoren im Rahmen von jährlichen Sektorgesprächen mit den Gebern;
- Austausch von Erfahrungen und *good practices* zwischen den teilnehmenden Ländern.

Für die beteiligten bilateralen Geber und multilateralen Organisationen bietet die FTI eine Möglichkeit für:

- effektiveren und effizienteren Einsatz von Kooperationsleistungen und Reduktion von Transaktionskosten durch Prozessharmonisierung, Koordination von Aktivitäten und gemeinschaftliche Finanzierungsformen;
- gesteigerten Ressourceneinsatz zur Förderung eines MDG vor dem Hintergrund verbesserter Transparenz und Verwendungskontrolle seitens der nationalen Kooperationspartner.

Auf internationaler Ebene setzt sich die FTI durch begleitende Forschung und regelmäßige Fortschrittsbesprechungen der beteiligten Entwicklungsländer und ihrer Kooperationspartner für einen gemeinsamen und kontinuierlichen Lernprozess zur Verbesserung von Grundbildungszugang und -qualität ein.

Von besonderer Bedeutung für Afrika ist die *New Partnership for Africa's Development* (NePAD), ein gesamtafrikanisches Programm zur Demokratisierung, Überwindung von wirtschaftlicher Marginalisierung und Reduzierung der Armut, das von der Afrikanischen Union

(AU) gesteuert wird. Die Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas ist ein Versprechen afrikanischer Regierungen, die Armut und Marginalisierung Afrikas im Globalisierungsprozess zu bekämpfen. NePAD wird von den G8 gezielt gestützt. In dem NePAD-Aktionsprogramm „Strategie zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung im 21. Jahrhundert“ werden sektorale Prioritäten gesetzt für:

- Entwicklung der Humanressourcen und Umkehr der Abwanderung von Wissenschaftlern,
- Stärkung der afrikanischen Kultur,
- Förderung einer Wissenschafts- und Technologie-Plattform,
- Überwinden der Kluft in der Infrastruktur,
- Schutz der Umwelt und Verbesserung der Agrarsysteme.

Im Rahmen der Initiative zur Verbesserung der Humanressourcen wird insbesondere auf die Millenniumsziele umfassender Grundschulbildung und gleichberechtigten Bildungszugangs Bezug genommen. Die Erarbeitung von Normen und Standards für die Ausgaben für Bildung in öffentlichen Haushalten, die Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in die Grundschulbildung sowie die Verbesserung des Zugangs zum Sekundarbereich sind bildungspolitische Eckpunkte der Initiative.

3.2 Förderansätze der VN-Organisationen

Den internationalen Organisationen kommt bei der Umsetzung des Entwicklungsziels umfassender Grundbildung eine zentrale Rolle zu. Die von ihnen unterstützten Maßnahmen im Bildungsbereich stellen drei strategische Ziele in den Vordergrund:

- Umsetzung von Grundbildung als Menschenrecht,

- Verbesserung der Qualität des Lernens sowie
- Unterstützung und Verbreitung von Innovationen und Lernerfahrungen.

Zur Erreichung dieser strategischen Ziele wird der dafür notwendige Politikdialog mit den Entwicklungsländern gefördert.

Auf dem Weltbildungsforum 2000 in Dakar wurde der UNESCO das Mandat für die internationale Koordinierung der Umsetzung der internationalen Entwicklungsziele im Bildungsbereich sowie für eine regelmäßige Fortschrittsberichterstattung gegeben. UNESCO stellt mit internationalen und regionalen Expertengruppen, Dialogforen mit Nichtregierungsorganisationen und Ministerkonferenzen eine entsprechende Plattform bereit und bietet einen wichtigen Ansatzpunkt für die Koordination bilateraler und multilateraler Geberleistungen. Im Rahmen der EFA *Fast Track Initiative* (siehe Abschnitt 3.1) führt UNESCO zusammen mit der Weltbank den Vorsitz für die multilateralen Organisationen. Mit dem von einem unabhängigen Autorenteam verfassten und von der UNESCO herausgegebenen *Education for All Global Monitoring Report*¹⁴ steht seit 2002 auch ein anerkanntes Instrument für die jährliche internationale Berichterstattung und Erfolgsmessung im Hinblick auf die Ziele im Rahmen von *Education for All* zur Verfügung. Inhaltlich unterstützt UNESCO insbesondere die Erstellung nationaler *Education for All* (EFA)-Pläne. Insbesondere mit dem *Unesco Institute for Statistics* (UIS), dem *International Institute for Education Planning* (IIEP), dem *International Bureau for Education* (IBE) und dem *Unesco Institute for Education* (UIE) stehen zudem eine Reihe fachlich spezialisierter Institute für Bildungsstatistik, für Sektor- und Finanzplanung, für Curriculumentwicklung und für nonformale Bildung und Alphabetisierung zur Verfügung, die Bildungsverwaltungen in Entwicklungsländern fachlich beraten und entsprechende lokale Kapazitäten aufbauen helfen.

UNESCO ist als multilaterale Organisation auch federführend zuständig für die Umsetzung der zwei von der Generalversammlung

der Vereinten Nationen verabschiedeten Entwicklungsdekaden mit unmittelbarem Bezug zu Grundbildung, „VN-Dekade zur Alphabetisierung (2003-2012)“ und der „VN-Dekade Bildung für nachhaltige Entwicklung (2005-2014)“. Das Gesamtbudget der UNESCO für Grundbildung liegt im Zeitraum 2004/2005 bei ca. 172 Millionen US-Dollar.

Neben UNESCO ist insbesondere UNICEF als weitere Organisation im multilateralen Bereich bei der Grundbildungsförderung aktiv. Ein besonderes Anliegen von UNICEF ist der Kampf um die Durchsetzung der Kinderrechte, insbesondere für Mädchen, und die Bekämpfung der Kinderarbeit. Bei der Bildungsförderung legt UNICEF seine Schwerpunkte auf die Förderung der frühkindlichen Entwicklung und der Vorschulerziehung, auf die Verbesserung des Bildungszugangs für Mädchen und Frauen sowie Förderung der Grundbildung in Not- und Krisensituationen. Neben UNESCO ist auch UNICEF in die *Education for All Fast Track Initiative* eingebunden. Als federführende Organisation der UN *Girls' Education Initiative* (UNGEI) arbeitet UNICEF in über 100 Ländern an der Verbesserung des Bildungsangebots für Mädchen und junge Frauen und trägt so zur Umsetzung der *Education for All*-Ziele bei. UNICEF setzt 241,87 Millionen US-Dollar, 19 Prozent seines Jahresbudgets, für Aktivitäten im Bildungsbereich (für Mädchen) ein, *Education for Girls* ist der drittgrößte Bereich im UNICEF Budget.¹⁵

Die *International Labour Organization* (ILO) setzt sich insbesondere dafür ein, dass Bildung und Schulbesuch die Haupttätigkeit von Kindern sind. Der Ausbau von Schulkapazitäten und die qualitative Verbesserung des Unterrichts stellen für die ILO effektive Mittel zur Bekämpfung von Kinderarbeit dar. Die sofortige Abschaffung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit steht hierbei im Mittelpunkt umfangreicher Aktivitäten in mehr als 70 Ländern. Die ILO benennt als Vorteile von Bildung vor allem die Steigerung von Produktivität und Ertragsfähigkeit einer Volkswirtschaft sowie eine Besserung der Gesundheitssituation von Kindern durch die Abschaffung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit.

¹⁴ www.unesco.org/education/efa/monitoring/index.shtml.

¹⁵ Das UNICEF Jahresbudget betrug 2002 1,4 Milliarden US-Dollar, Ausgaben 1,27 Milliarden US-Dollar (UNICEF *Annual Report* 2003).

Im Rahmen des Internationalen Programms zur Eliminierung von Kinderarbeit (*International Programme on the Elimination of Child Labour*, IPEC) wurden im Jahr 2002 zwei globale Kampagnen zur Steigerung des öffentlichen Bewusstseins gegenüber Kinderarbeit ins Leben gerufen, die auch Aspekte der Bildung beinhalten.

3.3 Weltbank und regionale Entwicklungsbanken

In ihren jüngeren Veröffentlichungen beschreibt die Weltbank umfassende Grundbildung als eines der am leichtesten erreichbaren Entwicklungsziele.¹⁶ Konzeptionell unterstützt die Weltbank insbesondere die *Education for All Fast Track Initiative* (siehe 3.1 und Anlage VII). Ein weiterer Schwerpunkt ist die Entwicklung des tertiären Sektors und Herausforderungen des lebenslangen Lernens in wissensbasierten Ökonomien.¹⁷ Die Kreditvergabe der Weltbank für Bildung insgesamt wie auch insbesondere für Grundbildung nimmt seit dem Jahr 2000 deutlich zu und lag im Jahr 2003 bei insgesamt 2,4 Milliarden US-Dollar. Davon flossen 886 Millionen, d. h. über ein Drittel, in die Grundbildung.

Die Sektorpolitiken der regionalen Entwicklungsbanken stellen besonders die Förderung der Grundbildung in den Mittelpunkt ihrer Aktivitäten. Daneben erschließen sich die Banken zunehmend Aktivitäten im Sekundar- und Hochschulbereich. Die Förderstrategie der *Asian Development Bank* (ADB) zielt besonders auf Qualität in den Bildungssystemen und auf den Einsatz von Computertechnologien. Ihr Kreditrahmen für den Bildungsbereich lag im Jahr 2002 bei 284 Millionen US-Dollar. Die Inter-Amerikanische Entwicklungsbank (IDB) unterstützt verstärkt Grundbildung im ländlichen Raum sowie für indigene Gruppen. Die IDB förderte 2002 den Bildungsbereich mit Krediten in Höhe von 115 Millionen US-Dollar. Die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB) fördert neben Grundbildung verstärkt

die nonformale Berufsbildung. Ihr Kreditvolumen lag 2002 bei ca. 90 Millionen US-Dollar.

3.4 Andere bilaterale Geber und Europäische Union

Wichtige bilaterale Geber im Bildungsbereich sind neben Deutschland vor allem Frankreich, Japan, die Niederlande, Großbritannien und die USA. Die Beiträge dieser Staaten bilden zusammen genommen über drei Viertel der bilateralen Förderleistung aller OECD-DAC Länder im Bildungsbereich zwischen 2000 und 2001. Obwohl die bilaterale Förderung im Bildungssektor seit den neunziger Jahren rückläufig ist, stieg die Förderung im Grundbildungsbereich zwischen 1998 und 2001 insgesamt von 486 Millionen US-Dollar auf 800 Millionen US-Dollar, verzeichnete also einen Zuwachs von 64 Prozent.¹⁸

Vor dem Hintergrund der Millenniumserklärung bedeutet dies eine Trendwende, mit der bilaterale Geber die Bedeutung der Grundbildungsförderung für die Bereiche Armutsminderung, nachhaltige Entwicklung und Stärkung von Frauen und Mädchen anerkennen. Neue Verpflichtungen zur stärkeren Förderung der Grundbildung wurden 2002 beim G8-Gipfel in Kananaskis (Kanada) sowie im *Development Committee* der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds im Rahmen der *Education for All Fast Track Initiative* eingegangen (siehe Abschnitt 3.1). Das BMZ war an beiden Prozessen aktiv beteiligt.

Im Rahmen der Europäischen Union bildet die Grundbildungsförderung zwischenzeitlich einen wichtigen thematischen Ansatzpunkt für die Bestrebungen zur Vereinfachung und Harmonisierung der unterschiedlichen Verfahren der Entwicklungszusammenarbeit der Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission.¹⁹ Dabei sollen sich Finanzielle und Tech-

¹⁶ vgl. World Bank (ed.), *Global Monitoring Report 2004: Policies and Actions for Achieving the MDGs and Related Outcomes*, S. 128.

¹⁷ vgl. World Bank (ed.), *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries*, Washington 2003.

¹⁸ Der relative Anteil der Grundbildungsförderung an der bilateralen Bildungsförderung stieg im gleichen Zeitraum von 13 Prozent auf insgesamt 24 Prozent. (UNESCO EFA *Global Monitoring Report 2003/2004*, S. 234-235).

¹⁹ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Rolle der allgemeinen und beruflichen Bildung im Rahmen der

nische Zusammenarbeit auf die vom Kooperationsland festgelegten Prioritäten richten und die dort gegebenen Absorptionskapazitäten berücksichtigen. Wo möglich, sollen die Geber Förderleistungen und technische Beratung in einem gemeinsamen Sektoransatz bereitstellen. Dabei soll bevorzugt auf lokal vorhandene Beratungskapazitäten zurückgegriffen werden. Dieser Ansatz wurde zwischenzeitlich auch von zahlreichen internationalen NRO und der ADEA²⁰ als Empfehlung übernommen. Für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ergeben sich hierdurch Anpassungsnotwendigkeiten (siehe Kapitel 5). Die Europäische Kommission verfolgt in ihrer Kooperation mit Entwicklungsländern oftmals einen holistischen Ansatz, der die Komponenten Grundbildung, Berufsbildung und Hochschulbildung gemeinsam umfasst. Die Ausgaben der Europäischen Kommission für Bildung in ihrer Entwicklungszusammenarbeit lagen 2002 bei ca. 270 Millionen Euro.²¹ Grundbildung wird vor allem über makroökonomische Hilfen und direkte Budgetfinanzierungen gefördert.²²

ative gesehen (siehe Abschnitt 3.1 und Anhang VII.).

Bei der regionalen Vergabe von Fördermitteln identifiziert der UNESCO *Education for All Monitoring Report 2003* Handlungsbedarf hinsichtlich der Abstimmung der bilateralen Geber. Regionaler Schwerpunkt bei der Verteilung bilateraler Bildungsförderung ist vor allem die Sub-Sahara-Region in Afrika, an die insgesamt 27 Prozent der Fördermittel gehen. Ostasien und die Pazifikregion nehmen 22 Prozent in Anspruch und der Arabische Raum erhielt 16 Prozent der Fördermittel, West- und Südasien nur 9,1 Prozent. Ein geeigneter Mechanismus zur besseren Koordination bilateraler Beiträge wird in der EFA *Fast Track Initi-*

Armutsminderung in den Entwicklungsländern - Kom. (2002) 116.

²⁰ Association for the Development of Education in Africa (ADEA); Zusammenschluss von afrikanischen Bildungsministerien und Geberorganisationen zur Förderung von Bildung in Afrika.

²¹ Jahresbericht 2003 der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Entwicklungspolitik und die Außenhilfe im Jahr 2002.

²² Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Rolle der allgemeinen und beruflichen Bildung im Rahmen der Armutsminderung in den Entwicklungsländern - Kom. (2002) 116.

4. Grundbildungsförderung in der deutschen Entwicklungspolitik

4.1 Neue Akzente in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit mit Ländern und Regionen

Die Förderung der Bildung, insbesondere der Grundbildung, ist ein zentraler Schwerpunkt²³ der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklungsziele und verbesserter Möglichkeiten für eine international abgestimmte, kohärente und effektive Förderpolitik ist eine beträchtliche Steigerung der bilateralen EZ-Mittel für Programme zur Förderung der Grundbildung fest geplant. Im Jahr 2002 hat das BMZ die politische Absichtserklärung gegeben, das Zusagevolumen für die Förderung von Grundbildungsprogrammen über die bilaterale staatliche EZ bis zum Jahr 2007 auf 120 Millionen Euro pro Jahr zu erhöhen.

Die Grundbildungsförderung ist ein prioritärer Bestandteil der umfassenderen Bildungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit. Im Jahre 2002 entfielen von den für die Bildungsförderung insgesamt zugesagten 215 Millionen Euro jeweils ca. ein Drittel auf die Förderung der Grundbildung und der beruflichen Bildung sowie zehn Prozent auf die Förderung der tertiären Bildung. Die Unterstützung bei umfassenden Systemreformen, der Bildungspolitik und der Bildungsverwaltung hatte bei steigender Tendenz einen Anteil von 20 Prozent.

Die deutsche Entwicklungspolitik will einen signifikanten und möglichst breitenwirksamen Beitrag leisten. Die staatliche Entwicklungszu-

sammenarbeit mit Kooperationsländern und Regionen wird deshalb auch im Bereich der Grundbildungsförderung zunehmend im Rahmen von gegenüber dem bisherigen Projektansatz breiteren Programmen durchgeführt, bei denen sowohl die Ressourcen als auch die zur Verfügung stehenden Instrumente in EZ-Programme gebündelt werden. Ausgangspunkt sind dabei die Schwerpunktstrategiepapiere (SSP) des BMZ, die mit den Kooperationsländern in einem Politikdialog vereinbart werden. Die SSPs knüpfen an die nationale Entwicklungsstrategie (z. B. *Poverty Reduction Strategy*, PRS), die Sektorplanung für den Bildungsbereich des Kooperationslandes und die Aktivitäten anderer Geber an. Damit ist die Grundlage für eine Programmbildung, die Konzentration der finanziellen Ressourcen und eine intensiviertere Zusammenarbeit mit anderen Gebern geschaffen.

Die Schwerpunktstrategiepapiere zur Bildung enthalten Kriterien der Erfolgsmessung, die mit der nationalen Bildungsstatistik und vereinbarten Zielindikatoren abgestimmt sind. Die internationalen Entwicklungsziele für den Bereich der Grundbildung liefern dabei den Referenzrahmen. Auf operativer Ebene werden die Vorhaben der Technischen und der Finanziellen Zusammenarbeit, wo immer möglich, vernetzt und zusammen mit neuen Instrumenten zu Programmen weiterentwickelt. Dieser Ansatz fügt sich in die internationale Strategie der sektorweiten Ansätze (sogenannte *sector-wide approaches*, SWAp) ein. Im SWAp bringen die Geber ihre Förderbeiträge auf der Grundlage einer verbindlichen nationalen Sektorstrategie ein und koordinieren sich mit dem Kooperationsland vor Ort. In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit werden programmorientierte Finanzierungsansätze zusammen mit anderen bi- und multilateralen Gebern (EU, VN-System, Weltbank, regionale Entwicklungsbanken) unterstützt²⁴.

²³ Das BMZ konzentriert seine Förderleistung auf insgesamt elf Schwerpunkte: Bildung, Frieden, Demokratie, Gesundheit, Wasser, Landwirtschaft, regionale Konzentration, Umwelt, Wirtschaftsreform, Energie, Transport und Kommunikation. Zu diesen Schwerpunkten werden vom BMZ länderbezogen inhaltlich-thematische Kooperationsstrategien formuliert. Diese Schwerpunktstrategiepapiere sind ein wichtiges Planungs-, Management- und Steuerungsinstrument des BMZ. Sie konkretisieren die strategisch-konzeptionelle Ausgestaltung der staatlichen bilateralen EZ in den länderbezogenen Schwerpunktbereichen.

²⁴ In seiner idealtypischen Form besteht der SWAp aus einem sektorweiten Investitionsprogramm, das unter Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten, unter „Moderation“ und Federführung der Regierung aufgestellt, mit Studien entscheidungsreif vorbereitet und dann von der Gebergemeinschaft als ein einziges großes Investitionsvorhaben geprüft und anteilig mitfinanziert

So wird die Eigenverantwortung und die Identifikation (*Ownership*) vergrößert und die Signifikanz des EZ-Beitrages erhöht.

Die neuen Sektorprogramme unterscheiden sich hinsichtlich Umfang, Komplexität und Reichweite von den herkömmlichen Projekten und Maßnahmenbündeln, die Übergänge sind jedoch fließend. Ein Bildungsprogramm setzt sich in der Regel aus mehreren Elementen zusammen, die sich gegenseitig ergänzen und zu einer Erhöhung von Qualität und Ausstattung führen sollen. Es handelt sich um ein aufeinander abgestimmtes Bündel von zeitlich befristeten Maßnahmen (Programmkomponenten). Programme bieten eine größere inhaltliche und räumliche Reichweite als Projekte.

Ziele der Programmbildung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sind:

- klare Position und Einbindung in nationale und internationale Strategien, Planung und Programme,
- Signifikanz und Erhöhung der Effizienz, dadurch größere strukturelle Hebelwirkung auf politischer, sektoraler und gesellschaftlicher Ebene,
- breite Verankerung von Querschnittsthemen,
- stärkere Konzentration und Kohärenz des Mitteleinsatzes,
- Bündelung des Einsatzes von Ressourcen und EZ-Instrumenten,

wird. Zentrale Charakteristika eines SWAp sind: Berücksichtigung der vereinbarten Sektorpolitik im Staatshaushalt des Kooperationslandes, Betonung der Eigenverantwortung des Partnerlandes, Partizipation der lokal Beteiligten an Planung und Durchführung sowie die Intensivierung der Geberkoordinierung. (vgl. Positionspapier BMZ: Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen programmorientierter EZ, S. 4) Bestandteil eines SWAp sind üblicherweise die in einem *Memoandum of Understanding* festgelegten jährlichen Kooperationstreffen, bei denen gemeinsam festgelegte und regelmäßig überprüfte Sektorstatistiken und Zielindikatoren besprochen werden.

- umfassendes, zwischen den Gebern abgestimmtes *Monitoring* des Mitteleinsatzes und der sektoralen Wirkungen,
- Sicherung der Nachhaltigkeit des deutschen Beitrags.

Im thematischen Schwerpunkt Grundbildung werden bestehende und neue Vorhaben in der Regel in Sektorprogramme integriert. Daneben wird Grundbildung auch zunehmend als sichtbare Komponente im Verbund mit anderen Sektoren ausgebaut (siehe hierzu auch Textbox zu den Millenniumszielen in Abschnitt 3.1 sowie Abschnitt 5.4).

Zur Umsetzung seiner staatlichen Förderpolitik im Sektor Bildung beauftragt das BMZ die folgenden Durchführungsorganisationen: die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt), den Deutschen Entwicklungsdienst (DED) und das Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM). Den Durchführungsorganisationen ist auf der Grundlage der Schwerpunktsetzung und der Schwerpunktstrategiepapiere vorgegeben, die Programmbildung wo immer möglich voranzutreiben und die dafür zur Verfügung stehenden Instrumente kohärent und koordiniert im Sinne einer EZ aus einem Guss einzusetzen.

4.1.1 Verbesserung der Bildungsinfrastruktur und Erweiterung des Grundbildungszugangs

Auf lokaler Ebene ist die Schule als voll funktionsfähige Gesamteinheit notwendige Voraussetzung für eine umfassende Ausweitung des Grundbildungsangebots und dessen Qualität. Neben Baumaßnahmen beinhaltet dies auch die adäquate Ausstattung der Schulen, sanitäre Einrichtungen sowie auch Lehr- und Lernmaterialien. Erfolgversprechende Ansätze werden in den folgenden Bereichen gesehen:

- Schaffung von Anreizsystemen (Sichere Schule, ärztliche Betreuung der Schülerinnen und Schüler, Schulspeisung, Formen

der Bildungsbeziehung, Subventionsmodelle wie autonome Schulfonds, Vouchersysteme, Bildungsgutscheinsysteme, Stipendien für Schülerinnen und Schüler) zur Verbesserung des Zugangs und des Verbleibs in der Schule, insbesondere für Mädchen;

- Förderung der Partizipation von Eltern und Gemeinde u. a. an der Schulentwicklung und der Rechtsform der Schule (Gemeinde- oder staatliche Schule);
- Bau, Rehabilitierung und Ausstattung von gendergerechten Schulen und Lehrerbildungsstätten sowie Unterstützung der Kooperationsländer bei der Schaffung nachhaltiger Strukturen im Bildungssystem;
- Druck bzw. Bereitstellung von Lehrbüchern, Unterrichtsmaterialien und Schulbibliotheken;
- weitere Infrastrukturmaßnahmen im Bildungsbereich, insbesondere für benachteiligte Gruppen wie Kinder in städtischen Armutsgebieten, jugendliche Analphabeten, Kinder im ländlichen Raum mit mangelndem Zugang zu Bildungseinrichtungen;
- Öffnung der schulischen Struktur (Human-Ressourcen und Gebäude) auch für die nonformale Bildung (siehe Punkt 2.2.2).

4.1.2 Verbesserung der Qualität von Grundbildung

Programme und Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität von Grundbildung sind am erfolgreichsten, wenn sie auf unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems - von der zentralen Politikgestaltung bis hin zur Schulebene - ansetzen und die verschiedenen Instrumente miteinander kombinieren. Die Förderung der aktiven Beteiligung der Bevölkerung, insbesondere der Eltern hinsichtlich der Einschulung von Mädchen, bei der Planung und Umsetzung von Bildungsprogrammen sowie beim Betrieb von Schulen hat dabei ei-

nen hohen Stellenwert. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf folgende Maßnahmen:

- umsetzungsorientierte Sektorpolitikberatung mit besonderer Ausrichtung auf Zielgruppen, Verbesserung des Sektormanagements (bei Planung und Finanzierung, Unterstützung von Dezentralisierungsbestrebungen, Kommunikation, *Monitoring* und Sicherung der Bildungsqualität); Verlagerung von Managementaufgaben auf die lokale Ebene im Rahmen der Dezentralisierung sozialer Dienstleistungen;
- Entwicklung von Human-Ressourcen und Stärkung von Institutionen (*Capacity Building*) im Bildungsbereich, z. B. Systemmanagement, Organisationsentwicklung, Stärkung der Schulaufsicht als übergeordnete Instanz für pädagogische Orientierung;
- Verbesserung der Aus- und Fortbildung von Lehrer/-innen (Fortbildung von Ausbilder/-innen und Dozent/-innen; Erarbeiten von Konzepten der Aus- und Fortbildung von Lehrer/-innen, Lehrerhandreichungen);
- Curriculumentwicklung, insbesondere Beratung bei der Formulierung von lebensweltorientierten Curricula;
- Entwicklung von situationsangepassten Unterrichtsmaterialien und Schulbüchern;
- Integration von innovativen Konzepten zu Bildungsinhalten und Didaktik (Förderung demokratischen Verhaltens und friedlichen Zusammenlebens; Umwelt- und Gesundheitserziehung; HIV/Aids-Prävention und Folgenminderung; berufsvorbereitende Grundbildung);
- Grundbildung für alle in mehrsprachigen Gesellschaften (interkulturelle zweisprachige Erziehung und muttersprachlicher Unterricht; Stärkung von kulturellen Kompetenzen);
- nonformale Alphabetisierung und Bildung von Jugendlichen und Erwachsenen, die

keinen Zugang zu einer adäquaten schulischen Grundbildung gehabt haben bzw. die Schule nicht erfolgreich abschließen konnten, insbesondere Kinder und Jugendliche aus städtischen Armutsgebieten (z. B. durch Nachmittagsschulen und Abendunterricht sowie im Rahmen gemeinwesen- und beschäftigungsorientierter Bildung);

- zielgruppenorientierte Bildungsansätze, um insbesondere der Benachteiligung von Mädchen und Frauen entgegenzuwirken, aber auch für andere marginalisierte Gruppen (z. B. Flüchtlinge, Migrant*innen, Behinderte, Kinder aus entlegenen ländlichen Gebieten);
- formale Partnerschaften zwischen Schule und Gemeinde (Unterstützung von Elterninitiativen; Zusammenarbeit mit NRO; siehe hierzu auch Punkt 2.2.2).

4.2 Entwicklungszusammenarbeit nicht-staatlicher und kirchlicher Organisationen

Die Ziele und Herausforderungen der Entwicklungspolitik können auch im Bereich der Bildungsförderung nur im engen Zusammenwirken vieler Akteure verwirklicht werden. Die Organisationen und Institutionen der EZ im Bildungsbereich arbeiten komplementär und ergänzen sich gegenseitig (Prinzip der Subsidiarität), wobei sie sich an den strukturellen und inhaltlichen Ausrichtungen der deutschen EZ im Bildungssektor orientieren (siehe Aktionsprogramm 2015). Die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren, mit Nichtregierungsorganisationen, Kirchen und politische Stiftungen bietet eine wichtige Ergänzung zum Leistungsangebot der staatlichen EZ. Das BMZ fördert deshalb die Maßnahmen der nicht-staatlichen und kirchlichen Organisationen über Zuwendungen.

Die Erfahrungen der deutschen nichtstaatlichen Organisationen konzentrieren sich auf Bildungsansätze im schulischen und außerschulischen Bereich mit besonders benachteiligten Gruppen wie Straßenkindern, arbeitenden Kindern und Jugendlichen, Kindersoldaten, sogenannten Sklavenkindern sowie Kin-

derprostituierten. Die Kluft zwischen den Geschlechtern ist in den letzten Jahren zwar kleiner geworden, dennoch stellen Mädchen immer noch die Mehrzahl der weltweit nicht eingeschulten Kinder und gehören ebenfalls zu den Benachteiligten der Gesellschaft. Einige Organisationen können auf Erfahrungen in der schulischen Arbeit mit traumatisierten Kindern in Konfliktregionen und in innovativer Bildungsarbeit zurückgreifen. Meist finden diese Ansätze auf Gemeindeebene unter zum Teil sehr schwierigen Bedingungen statt. Hierbei werden insbesondere lokale, nicht-staatliche Organisationen unterstützt.

Bei den kirchlichen Organisationen kommen häufig Infrastrukturmaßnahmen (z. B. alternative Bildungszentren) mit Schwerpunkt auf besonders entlegene und krisengeprägte Regionen hinzu. Häufig wird Elementarbildung mit handwerklichen Ausbildungsprogrammen (z. B. für Straßenkinder) verknüpft.

5. Herausforderungen für die deutsche Entwicklungspolitik in einer Dekade für Bildung

5.1 Ausrichtung des deutschen Entwicklungsbeitrags zwischen internationalen Zielvorgaben und nationalen Armutsstrategien

Die Millenniumserklärung mit den internationalen Entwicklungszielen, der Aktionsplan *Education for All* (EFA) von Dakar sowie das Aktionsprogramm 2015 stecken den entwicklungspolitischen Bezugsrahmen für die Förderung der Grundbildung ab. Die VN-Dekaden zur Alphabetisierung sowie „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ unterstreichen die Bedeutung von Grundbildung in den internationalen Entwicklungsanstrengungen, in die sich die deutsche Entwicklungspolitik mit ihren konzeptionellen und materiellen Beiträgen einbringt. Im Sinne des Konsens von Monterrey versteht sich der deutsche Entwicklungsbeitrag als ein Baustein zur Erreichung eines Gesamtziels der Entwicklungsländer und ihrer internationalen Kooperationspartner.

Forschungsarbeiten der Weltbank in 47 IDA-berechtigten Ländern führten zu Vorschlägen für umsetzungsfähige Standards für die Finanzierungs- und Ausgabenpolitik in der Grundbildung in Entwicklungsländern, die im Kontext der *Education for All Fast Track Initiative* einen Referenzrahmen für Plausibilität und Substantiierung der Sektorpolitik auf Länderebene bieten (vgl. Abschnitt 3.1 und Anhang VII). Das *Indicative Framework* kann auf Länderebene durch die Vorgabe eines Indikatorensystems und eines Überprüfungsmechanismus den Einstieg in einen gemeinschaftlichen Sektoransatz erleichtern; des weiteren wird ein Vergleich zwischen Ländern und deren unterschiedlichen Erfolgspfaden möglich.

Dieser Ansatz greift einen internationalen Trend auf, bei dem auch andere Geber zunehmend von Projekten mit Insel- und Modellcharakter hin zu sektoralen Ansätzen übergehen. Im Grundbildungsbereich gehen sektorweite Ansätze (*sector-wide approach*, SWAp) die wichtigsten Probleme in einem

holistischen Ansatz an. Auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit wird zukünftig verstärkt in SWAps mit anderen Gebern zusammenarbeiten. Dabei bringt sie sich aktiv in die Umsetzung innovativer und international einsetzbarer Finanzinstrumente wie Korbfinanzierung (*basket financing*), Budgetfinanzierung und Umsetzung von Umschuldungen für Bildungsprogramme (*debt swaps*), in den Kooperationsländern ein. Hieraus ergeben sich für die deutschen Durchführungsorganisationen zusätzliche Ansatzpunkte, ihr Know-how über die Aufträge von nationalen Regierungen bei der Umsetzung von Sektorpolitiken einzubringen (siehe Abschnitt 5.2).

Bei der Umsetzung des Einstiegs in gemeinschaftliche Sektoransätze im Grundbildungsbereich ist für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die *Education for All Fast Track Initiative* (EFA FTI) zur beschleunigten, prioritären Förderung der Grundbildung in Entwicklungsländern mit hohem externen Unterstützungsbedarf von besonderer Bedeutung. International wird die FTI als eine erste und richtungsweisende Konkretisierung des Monterrey-Konsens (siehe Anhang VI) angesehen und dient in hohem Maße dem internationalen Entwicklungsziel zur Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung für alle Mädchen und Jungen.

5.2 Neue Handlungsfelder und Kooperationsbedarfe

Die nach wie vor große Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Grundbildung besteht darin, die Entwicklungsländer beim Balanceakt zwischen notwendigem quantitativen Zuwachs und qualitativer Verbesserung des Bildungsangebots zu unterstützen. Nationale Regierungen wie auch ihre Kooperationspartner erkennen zunehmend, dass die Entwicklung nationaler Strategien unter der Verantwortung der Kooperationsländer und die Koordination der Geber sowie die Harmonisierung ihrer Instrumente und Verfahren besser geeignet sind

als die herkömmliche Parallelität von Projektansätzen, um Defizite und Handlungsbedarfe systemisch und ausgewogen ansprechen zu können. Auf Seiten der Entwicklungsländer setzt dies politischen Willen und die Bereitstellung angemessener eigener personeller und finanzieller Ressourcen voraus. Für die Geber bedeutet dies neben den bisherigen Möglichkeiten der bilateralen Konsultationen und Regierungsverhandlungen eine zunehmende Beteiligung an einem umfassenderen und gemeinschaftlichen Planungs-, Umsetzungs- und Erfolgsmessungsverfahren. Dabei wird konkreter Beratungs- und Unterstützungsbedarf, wie auch im Rahmen der bisherigen Entwicklungszusammenarbeit angesprochen (siehe Abschnitte 4.1.1 und 4.1.2), nicht obsolet. Maßgeblich für die konkrete Kooperation ist, wie die Leistungsfähigkeit des Sektors einzuschätzen ist und welche Spielräume oder Notwendigkeiten Sektorpolitik und SWAps für finanzielle Unterstützung oder Projektbeiträge setzen. Eine stärkere Akzentuierung als bisher erfahren im Sektoransatz Kooperationsangebote, die an der Strategieentwicklung und Fachplanung sowie der administrativen Kapazität des Sektors ansetzen. Daneben rücken die politischen Rahmenbedingungen, die demographische Entwicklung und insbesondere die Auswirkungen der HIV/AIDS-Pandemie einige konkrete Kooperationsbereiche für die deutsche EZ stärker als bisher in den Mittelpunkt:

- Eine quantitative und qualitative Verbesserung der Bildungssysteme setzt konsistente **Bildungsplanung** und eine gut ausgebaute **Bildungsinfrastruktur** voraus. Ein funktionierendes Sektormanagement bei Planung und Finanzierung und verstärkte Dezentralisierung schaffen gute Voraussetzungen für ein effizientes Bildungssystem. In diesem Zusammenhang rücken die Leistungsfähigkeit und Effizienz insbesondere der lokalen Verwaltungen die Tragfähigkeit des öffentlichen Finanzwesens und die Gestaltung von Sektorpolitiken verstärkt in den Fokus von EZ-Interventionen.
- Die Qualität der Bildung hängt nicht nur von der Zahl der Schulgebäude, ihrer Ausstattung und der Anzahl von Schüler/-innen pro Lehrer/-in ab, sondern vor

allem von der Leistungsfähigkeit der **Aus- und -Fortbildung für Lehrerinnen und Lehrer**. Demographische Entwicklung und Ausweitung des Grundschulzugangs in vielen Entwicklungsländern erfordert Flexibilität und Beschleunigung bei der Bereitstellung von qualifiziertem Lehrpersonal.

- In mehrsprachigen Gesellschaften entscheidet die Unterrichtssprache über die Chancen einer Grundbildung für alle. Erst die **Nutzung der Muttersprachen** oder zumindest einer den Kindern bekannten Zweitsprache in den ersten Schuljahren schafft die Grundvoraussetzung für einen effizienten Unterricht. Die Planung und Gestaltung einer entsprechenden Bildungspolitik, ihre Stärkung und Weiterentwicklung stellt mehrsprachige Gesellschaften insbesondere in Entwicklungsländern vor eine beachtliche Herausforderung mit entsprechend hohem Beratungsbedarf.
- Nationale Bildungspolitiken sollen auf die spezifischen Bedürfnisse und Lebensbedingungen von Mädchen und Frauen eingehen. Zum Abbau der Disparitäten der **Geschlechter** bedarf es eines erweiterten Zugangs von Mädchen zu Bildung. Um dies zu erreichen, müssen gendersensitive Aspekte besonders berücksichtigt werden, z. B. Einsatz von weiblichem Lehrpersonal, Anwendung angepasster Unterrichtsmethoden und -inhalte. Darüber hinaus gilt es auch, die kontinuierliche Teilnahme der Mädchen am Schulunterricht sicherzustellen. Der *Education for All Monitoring Report 2003/04* der UNESCO stellt zwar eine globale Tendenz zur Gleichstellung der Geschlechter vor allem im Grundschulbereich fest. Vor allem in Afrika südlich der Sahara, in den Arabischen Ländern und in Asien bestehen jedoch weiterhin geschlechtsspezifische Ungleichheiten und Diskriminierungen. Von 128 von der UNESCO statistisch erfassten Ländern besteht bei bis zu 76 die Gefahr, das Ziel der Geschlechterparität in der Primar- und Sekundarbildung bis zum gesetzten Zeitziel 2005 nicht zu erreichen. Bei einem auf 2015 erweiterten Zeithorizont bestehen jedoch wesentlich bessere

Erfolgchancen. Dies bedeutet, dass eine Vielzahl von Entwicklungsländern zwischenzeitlich richtungsweisende Sektorpolitiken formuliert und eine Trendwende angestoßen haben, bei deren Umsetzung sie jedoch noch auf externe Unterstützung angewiesen sind.

- Von den weltweit geschätzten 113 Millionen Kindern, die nicht die Schule besuchen, leben über 80 Prozent in **Krisen- und Nachkriegssituationen**. Daher ist eine umfassende Förderkonzeption zur Bildung und Erziehung für ein friedliches und konstruktives Miteinander, gesellschaftliche Teilhabe und aktives Engagement für sozialen Zusammenhalt erforderlich (z. B. Bildungseinrichtungen in Not- und Flüchtlingslagern, Trauma- und Versöhnungsarbeit, Friedenspädagogik).
- Die **HIV/Aids-Pandemie** führt zum teilweisen Ausfall einer ganzen Lehrergeneration und zu einer Vielzahl von Waisen und kranken Kindern. Dies hat dramatische Auswirkungen auf die Schulen mit Unterrichtsausfall und Schulschließungen. Lehrer/-innen müssen darauf vorbereitet werden, wie unter solchen Bedingungen das Schulleben gestaltet werden kann. Die nationalen Bildungspläne und Curricula müssen auf diese Situation eingestellt werden. Darüber hinaus spielen vor allem präventive Maßnahmen innerhalb und außerhalb der Schule eine wichtige Rolle über einen multisektoralen Ansatz der HIV/Aids-Bekämpfung.
- Weltweit müssen nach Schätzungen der ILO 186 Millionen Kinder (zwischen fünf und 15 Jahren) arbeiten. Die größte Verbreitung hat **Kinderarbeit** in Afrika südlich der Sahara. Hier arbeitet fast jedes dritte Kind (29 Prozent). In Asien ist es jedes fünfte Kind (19 Prozent), in Lateinamerika jedes sechste Kind (16 Prozent).²⁵ Vernachlässigte Bildungssysteme und Schulgebühren sind oft mit ein Grund,

dass Kinder aus armen Familien vom Schulbesuch ausgeschlossen werden. Hinzu kommt eine Vielzahl von Kindern und Jugendlichen, die außerhalb traditioneller familiärer Verhältnisse und insbesondere in urbanen Armutsgebieten von Almosen, Gelegenheitsarbeiten oder kriminellen Aktivitäten leben. Trotz der enormen Anstrengungen, den Zugang zu qualitativ hochwertiger formaler Bildung zu stärken, reicht dies allein oftmals nicht aus, die Zielgruppe arbeitender und obdachloser Kinder adäquat zu erreichen. **Nonformale Bildungsangebote** (siehe Abschnitt 2.2.2) und Brückenangebote zum formalen System geben ihnen die Chance, ihre Erwerbsmöglichkeiten zu verbessern, gesellschaftliche Teilhabe zu stärken und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens zu eröffnen, indem sie flexibel auf die Bedürfnisse dieser stark benachteiligten und schwer zu erreichenden Zielgruppen eingehen.

- Der **Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)** im Bildungsbereich nimmt auch in den Entwicklungsländern zu. Beim Einsatz von IKT zur Unterstützung von Lern- und Kommunikationsprozessen handelt es sich um die Nutzung neuer Medien im Unterricht, die Übertragung von Lerninhalten über räumlicher Distanzen und Grenzen hinweg (*Distance Learning*) sowie den Einsatz von IKT zur Unterstützung von Verwaltungs- und Managementaufgaben auf allen Verwaltungsebenen. Insbesondere bei der Aus- und Fortbildung von Lehrerinnen und Lehrern können angepasste Formen des *E-Learning* dazu beitragen, die Qualität zu verbessern und die Zahl der Auszubildenden beträchtlich zu erhöhen. Zur Umsetzung sind innovative Ansätze notwendig, damit die „digitale Spaltung“ zwischen weit und weniger entwickelten Ländern nicht noch tiefer wird.

²⁵ ILO: *International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC) Statistical Information and Monitoring Programme on Child Labour (SIM-POC)*, International Labour Office, Geneva, April 2002, www.ilo.org/public/english/standards/ipecc/simnoc/others/globalest.pdf.

5.3 Grundbildung, weiterführende und berufliche Bildung

Mit zunehmender Konsolidierung des Grundbildungsangebotes tritt die Notwendigkeit

nach der weiteren Bereitstellung von Bildungsangeboten auch im sekundären, tertiären und berufsbildenden Bereich deutlicher zutage. Dies ist bisher noch in den wenigsten Fällen mit dem notwendigen systemischen Ansatz untermauert. Dabei stellt sich in Entwicklungsländern insbesondere die Frage, wie nah die Bildungsangebote formaler oder non-formaler Art an der Lebensrealität ihrer Adressaten sind. Im Rahmen einer kohärenten Bildungspolitik müssen oftmals noch die inhaltlichen und strukturellen Schnittstellen zwischen Grundbildung und den darauf aufbauenden Formen der Sekundar- und Tertiärbildung sowie insbesondere der beruflichen Bildung geschaffen werden.

Die Erweiterung von Kapazitäten im Grundbildungsbereich hat zudem eine zunehmende Zahl von Grundschulabsolventen zur Folge, für die weiterführende Bildungsmöglichkeiten bereitgestellt werden müssen. Neben bildungspolitischen und konzeptionellen Verbesserungen kommen deshalb in den nächsten Jahren auf viele Entwicklungsländer zunehmend Fragen der quantitativen Ausweitung der Bildungssysteme oberhalb der Primarstufe zu. Deutschland ist einer der wenigen bilateralen Geber, die sowohl im Bereich der Grundbildung, der beruflichen Bildung als auch im Bereich der Hochschulförderung aktiv sind und über langjährige Erfahrung verfügen. Dies bietet der deutschen EZ gute Voraussetzungen, Kooperationsländer bei entsprechendem Bedarf adäquat und umfassend bei ihren Reformen im Bildungswesen zu unterstützen.

Bei der Frage nach Inhalten der weiterführenden Bildung spielen in den Entwicklungsländern sogenannte *practical skills, life skills*, d. h. basales erwerbsförderndes und praktisches Wissen, eine große Rolle. Denn dort stellen einfache handwerkliche Tätigkeiten und Kleinhandel oftmals die größten, wenn nicht einzigen Wachstumsmärkte dar. Inhaltlich bedeutet dies eine starke Überschneidung der beruflichen und weiterführenden Bildung mit Elementen der Grundbildung. Dies muss in zielgruppenorientierten Bildungsangeboten entsprechend berücksichtigt werden.

Mit dem Ziel eines Beitrags zu verbesserten Beschäftigungsmöglichkeiten und zu wirtschaftlichem Wachstum sollten Möglichkeiten

der weiterführenden, insbesondere der beruflichen Bildung zukünftig neben der Grundbildung stärker in nationale Armutsbekämpfungsstrategien (*Poverty Reduction Strategies*) eingebunden werden. Dies bedeutet eine stärkere Integration in die Bildungsplanung (Sektorentwicklungspläne sind in Entwicklungsländern oftmals auf den Bereich der Grundbildung beschränkt) wie auch eine kohärente Anbindung an Strategien zur Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit kann in der internationalen Diskussion wie auch in ihren Kooperationsländern entsprechende Denkanstöße geben und sich insbesondere für eine stärkere Einbindung der beruflichen Bildung in die Geberkoordinierung im Bildungssektor einsetzen.

Je entwickelter die Gesellschaften werden, desto größer wird der Bedarf und die tatsächliche Teilnahme von immer mehr Menschen an allgemeinen und beruflichen, politischen und kulturellen Formen und Inhalten des lebenslangen Lernens. Hieraus leitet sich der zunehmende Stellenwert der Grundbildung und der weiterführenden Bildung einschließlich der Erwachsenenbildung für die Entwicklungszusammenarbeit ab.

5.4 Strategische Neuausrichtung der deutschen EZ

Die weltweit zunehmende Bedeutung der Ressource Wissen für die wirtschaftliche Entwicklung betrifft nicht nur die Industrieländer sondern zunehmend auch Entwicklungsländer. Regionen und Länder, die Vorteile der Wissensgesellschaft nutzen, eröffnen sich neue und stärkere Wachstumschancen in einer globalisierten Ökonomie. In diesem Kontext müssen Bildungssysteme zunehmend in der Lage sein, nicht nur fachspezifische Qualifikationen zu fördern, sondern auch stärkere soziale und kulturelle Kompetenz und vor allem die Fähigkeit zu kontinuierlichem und selbstständigem Lernen. Die Frage nach den Voraussetzungen der Produktion von Wissen bzw. der Produktivität von wissensintensiver Arbeit tritt dabei in den Mittelpunkt. Eine realistische Bildungspolitik sollte deshalb von der Überzeugung geprägt sein, dass die Transformation des Wirtschaftssystems hin zu einer

wissensbasierten Ökonomie maßgeblich vom Angebot qualifizierter Arbeitskräfte und damit unmittelbar von der Verbesserung der Bildung und Ausbildung abhängt.²⁶ Die jüngsten Entwicklungen in wissensbasierten Technologie-sektoren in einigen Ländern Süd- und Ostasiens sind dafür plastische Beispiele. Die Bedeutung verbesserter Bildungsmöglichkeiten für wirtschaftliche aber auch für soziale und kulturelle Entwicklung wurde zwischenzeitlich auch in anderen Regionen erkannt.²⁷ Dabei ist der gesamte Bildungssektor mit seinen Segmenten (primär, sekundär, tertiär und beruflich) gefordert.

In diesem Prozess erhält die Grundbildung eine zentrale Bedeutung mit neuen Funktionsbestimmungen:

- Grundbildung bietet grundlegende Kenntnisse für den Einstieg in die ausdifferenzierten und oftmals sehr schnell speziell werdenden Wissensgebiete (Einstiegsfunktion).
- Grundbildung schafft bessere Möglichkeiten zur Verständigung und für soziales Handeln (Kommunikationsfunktion).
- Grundbildung und darauf aufbauendes Allgemeinwissen helfen, die Fülle und Heterogenität von Informationen zu bearbeiten, zu selektieren und zu bewerten (Bewertungsfunktion).

Verbesserte Grundbildung ist somit wichtiges Fundament für Entwicklung. Dies wird auch in den Kooperationsländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erkannt und in entsprechenden Sektorpolitiken angesprochen und priorisiert. Eine zunehmende Zahl von Kooperationsländern haben zwischenzeitlich mit ihrer Einbindung in den *Education for All*-Prozess eine klare Bestätigung ihrer Verpflichtung gegenüber dem Millenniumsziel umfassender Grundbildung sowie eine damit verbundene nationale Prioritätensetzung und

Nachfrage externer Unterstützung zum Ausdruck gebracht. Dies sollte von deutscher Seite im Rahmen des kontinuierlichen EZ-Dialogs mit diesen Ländern berücksichtigt werden. Auf der Grundlage der internationalen Entwicklungsziele und dem Konsens von Monterrey wird sich die Grundbildungsförderung der deutschen EZ dabei stärker als bisher auf die Veränderung der strukturellen Rahmenbedingungen konzentrieren.²⁸ Konkret betrifft dies u. a. die folgenden Ansatzpunkte:

Die Bildungsförderung in der deutschen EZ wird den PRS-Ansatz der Kooperationsländer aufgreifen und durch ihren Beitrag sektorspezifisch unterstützen. Die Schwerpunktstrategiepapiere stellen die entsprechende Einbindung in die nationalen Entwicklungsstrategien sicher, dienen als Orientierung für die Programmbildung und der kohärenten und komplementären Verbindung mit den Aktivitäten anderer Geber; dieser Ansatz dient der leichteren Verknüpfung von bi-, EU- und multilateralen EZ und unterstützt die Harmonisierung der Verfahren.

- EZ-Leistungen werden zunehmend in die Programme der Kooperationsländer auf Grundlage der Harmonisierung von Politikansätzen und Instrumenten im Rahmen der Geberkoordinierung und mit Einsatz neuer Instrumente der EZ integriert (z. B. SWAps, *Basket Funding* und andere gemeinschaftliche Finanzierungsformen mit anderen Gebern).²⁹
- Die Instrumente der EZ werden sich verstärkt auf die Anforderungen und Notwendigkeiten, die sich aus diesem Ansatz ergeben, ausrichten.
- Auch vor veränderten Rahmenbedingungen und mit erweitertem Instrumentarium wird sich die deutsche EZ weiterhin insbesondere für verbesserte Bildungsinfrastruktur und für hohe Bildungsqualität einsetzen.

²⁶ vgl. World Bank (ed.), *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries*, Washington 2003.

²⁷ vgl. UNDP (ed.), *Arab Human Development Report 2003: Building a Knowledge Society*, New York 2003; auch der NePAD spricht den Ausbau von Bildungsmöglichkeiten als Grundlage für wirtschaftliche Entwicklung dezidiert an.

²⁸ Der Hintergrund dieser Neuausrichtung ist u. a. im BMZ-Grundsatzpapier „Die Millenniums-Entwicklungsziele - Herausforderungen für die deutsche Entwicklungspolitik“ (2004) dargestellt.

²⁹ vgl. BMZ-Positionspapier zur Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen programmorientierter Zusammenarbeit (Nov. 2001).

- Grundbildung wird stärker als bisher mit weiterführender sowie beruflicher Bildung und anderen relevanten Sektoren („Bildung im Verbund“) verzahnt. Damit leistet Grundbildung einen maßgeblichen Beitrag zum Erfolg auch in anderen Sektoren oder Aktionsfeldern, insbesondere berufliche Bildung und Beschäftigungsförderung, Gesundheit und HIV/AIDS, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, Sozialpolitik, Staatsmodernisierung und gute Regierungsführung, Förderung von Demokratie und Menschenrechten, Dezentralisierung sowie ländliche Entwicklung.

Das Millenniumsziel umfassender Grundschulbildung steht für die Absicht, allen Kindern die Möglichkeit zu geben, eine Grundschulausbildung mit Erfolg abzuschließen. Dazu gehört neben einem möglichst flächendeckenden und kostenfreien Zugang zu Bildungsmöglichkeiten die Sicherstellung eines qualitativ hochwertigen Grundschulunterrichts. Die deutsche Entwicklungspolitik setzt sich traditionell für beide Bereiche ein und wird auch bei ihrer zunehmenden Einbindung in gemeinschaftliche Förderansätze dafür eintreten, dass in einem Sektoransatz beide Linien in angemessener Balance angesprochen werden.

Die neue Orientierung der deutschen EZ auf Wirkung auf verschiedenen Ebenen der Bildungssysteme in den Kooperationsländern verändert die Perspektive, unter der Bildungsprogramme geplant, durchgeführt und beurteilt werden. Für die Umsetzung in konkrete Vorhaben liefert Anhang VIII dieses Positionspapiers einen praktischen Leitfaden. Da der Maßstab künftig vor allem bei der Erreichung der in den Zielen definierten Wirkungen liegt, muss die deutsche EZ auch angepasste Methoden und Instrumente der Wirkungsbeobachtung entwickeln, erproben und einsetzen.

Abkürzungen

ADB	Asian Development Bank
ADEA	Association for the Development of Education in Africa
AfDB	African Development Bank
AU	African Union
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
DAC	Development Assistance Committee
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DO	Donor Organizations
EFA	Education for All
EMIS	Education Management Information System
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FTI	(Education for All -) Fast Track Initiative
G8	Gipfel der Staatschefs der acht führenden Wirtschaftsnationen Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Russland, USA
GA	General Assembly (Generalversammlung der Vereinten Nationen)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIV/Aids	Human Immunodeficiency Virus / Acquired Immunodeficiency Syndrome
IBE	International Bureau for Education (UNESCO)
IDA	International Development Association
IDB	Inter-American Development Bank
IIEP	International Institute for Education Planning (UNESCO)
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ILO	International Labour Organization
InWent	Internationale Weiterbildung und Entwicklung
IPEC	International Programme on the Elimination of Child Labour
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDG	Millennium Development Goals
NePAD	New Partnership for Africa's Development
NRO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSP	Poverty Reduction Strategy Plan
SIMPOC	Statistical Information and Monitoring Programme on Child Labour
SSP	Schwerpunktstrategiepapier
SWAp	Sector-Wide Approach
UIE	UNESCO Institute for Education
UIS	UNESCO Institute for Statistics
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Fund
VN	Vereinte Nationen
WSK	wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte
WZ	Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Anhang

I. Glossar der OECD/DAC Bildungsindikatoren

Bruttoeinschulungsrate Primarschule	<i>Gross enrolment rate, primary level</i>	Anzahl der eingeschulten Kinder jeden Alters bezogen auf alle Kinder im definierten schulpflichtigen Alter von x-y. Kann, da nicht altersadäquat eingeschulte Kinder und Wiederholer mitgezählt werden, über 100 liegen und ist in diesem Fall ein Indikator für die Ineffizienz des Systems. Ein direkterer Indikator für Ineffizienz ist die Differenz zwischen der Netto- und der Bruttoeinschulungsrate (absolut oder relativ dargestellt): Je größer die Differenz, desto ineffizienter das System.
Nettoeinschulungsrate Primarschule	<i>Net enrolment rate, primary level</i>	Anzahl der eingeschulten Kinder im definierten schulpflichtigen Alter von x-y bezogen auf alle Kinder in diesem Alter.
Bruttoanfängerquote	<i>Gross Grade 1 intake rate</i>	Gesamtanzahl der im ersten Schuljahr der Primarstufe eingeschulten Kinder jeden Alters bezogen auf alle Kinder im Einschulungsalter.
Nettoanfängerquote	<i>Net Grade 1 intake rate</i>	Gesamtanzahl der im ersten Schuljahr der Primarschule eingeschulten Kinder, die neu unter die Schulpflicht fallen, bezogen auf alle Kinder im Einschulungsalter.
Schulverbleibsrate	<i>Survival rate</i>	Anzahl der Schüler einer Kohorte in der Abschlussklasse einer Schulstufe bezogen auf die Anzahl ihrer Erstklässler in der gleichen Schulstufe.

II. Zugang zu Grundbildung nach Regionen: Nettoeinschulungsraten (2000)

Im Jahr 2000 lag die durchschnittliche Nettoeinschulungsrate in Entwicklungsländern bei 82 Prozent. Für die letzten 30 Jahre weisen fast alle nationalen Statistiken stark gestiegene Einschulungsraten aus. Die regionalen Unterschiede sind jedoch erheblich. In Afrika südlich der Sahara sind, verglichen mit anderen Regionen, die Durchschnittswerte am niedrigsten und auch die Disparitäten zwischen einzelnen Ländern am stärksten ausgeprägt. Die Nettoeinschulungsraten schwanken zwischen 30 Prozent in Niger (gefolgt von Burkina Faso 35 Prozent und Angola 37 Prozent) und 99 Prozent in Kap Verde. Der Großteil der afrikanischen Länder südlich der Sahara weisen noch immer Nettoeinschulungsraten zwischen 40 und 60 Prozent auf.

Ähnliche Varianz besteht in Nordafrika und im Nahen Osten, bei jedoch deutlich höheren Durchschnittswerten. Dschibuti hat mit einer Nettoeinschulungsquote von 32 Prozent den mit Abstand niedrigsten Wert in dieser Region. Der Großteil der Länder der arabischen Welt weisen Nettoeinschulungsraten zwischen 70 und 95 Prozent auf. Die Spitze bilden Tunesien mit 99 Prozent und Algerien mit 98 Prozent.

Zentral- und Osteuropa weist mit 92 Prozent den höchsten Median innerhalb der Gruppe der Schwellen-, Transformations- und Entwicklungsländer auf. Von den Ländern in dieser Region, für die entsprechende Daten vorliegen, weisen Serbien und Montenegro auffällig niedrige Nettoeinschulungsraten aus.

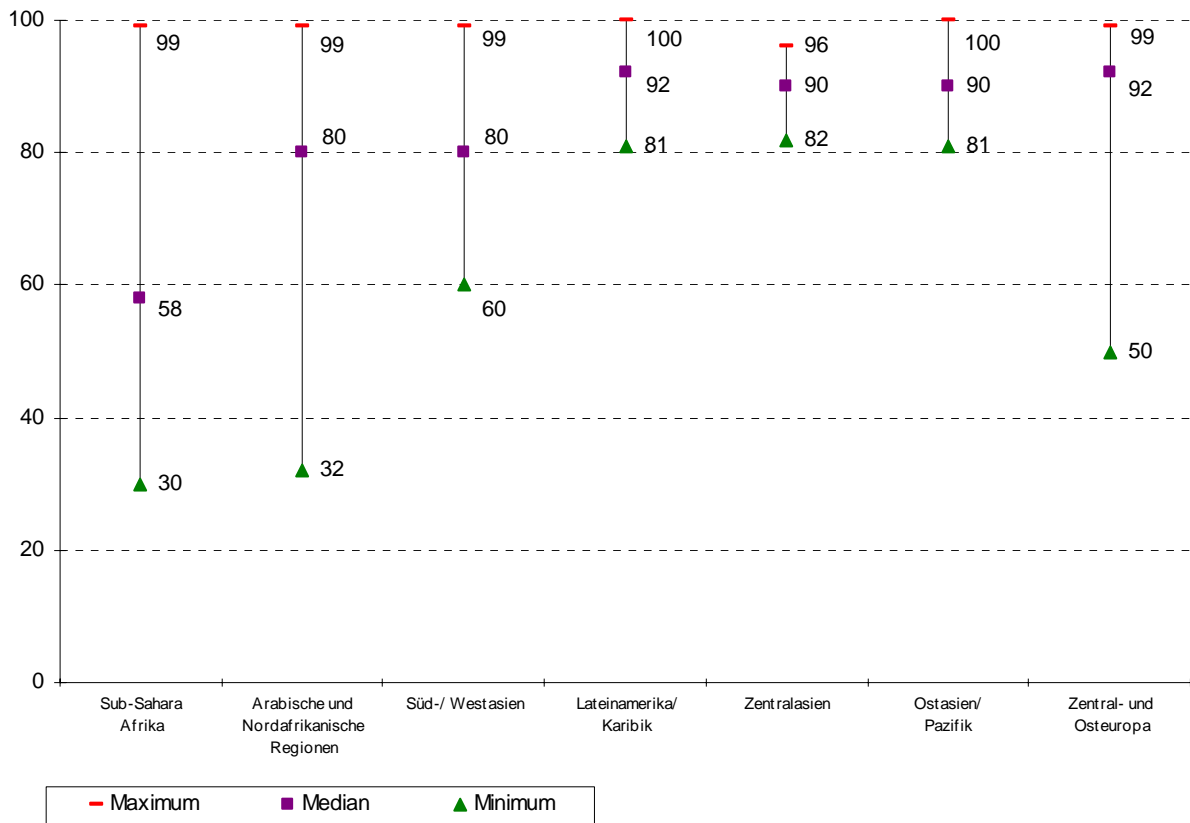
In der Region Ostasien und Pazifik werden zwischenzeitlich konsistent hohe Nettoeinschulungsraten gemessen, nur Laos bildet mit 81 Prozent einen auch innerhalb der Region auffällig niedrigen Wert.

Süd-/Westasien hat neben Ostasien/Pazifik im regionalen Vergleich der Schwellen- und Entwicklungsländer die höchsten Nettoeinschulungswerte. Pakistan und Nepal bilden innerhalb der Region mit 60 bzw. 72 Prozent auffallend niedrige Werte, auf den Malediven wird eine Nettoeinschulungsrate von 99 Prozent erreicht.

Zentralasien zeigt im Hinblick auf Grundschulzugang im Vergleich mit den anderen

Regionen ein relativ homogenes Bild, bei durchweg hohen Einschulungsquoten. Kirgistan hat mit 82 Prozent die geringste und Georgien mit 95 Prozent die höchste Nettoeinschulungsrate.

Auch in der Region Lateinamerika/Karibik werden zwischenzeitlich hohe Einschulungsquoten erzielt. Die Nettoeinschulungsrate liegt in Peru und Panama bei fast 100 Prozent. Nicaragua (81 Prozent), die Bahamas (83 Prozent) und Guatemala (84 Prozent) weisen innerhalb der Region die niedrigsten Werte auf.

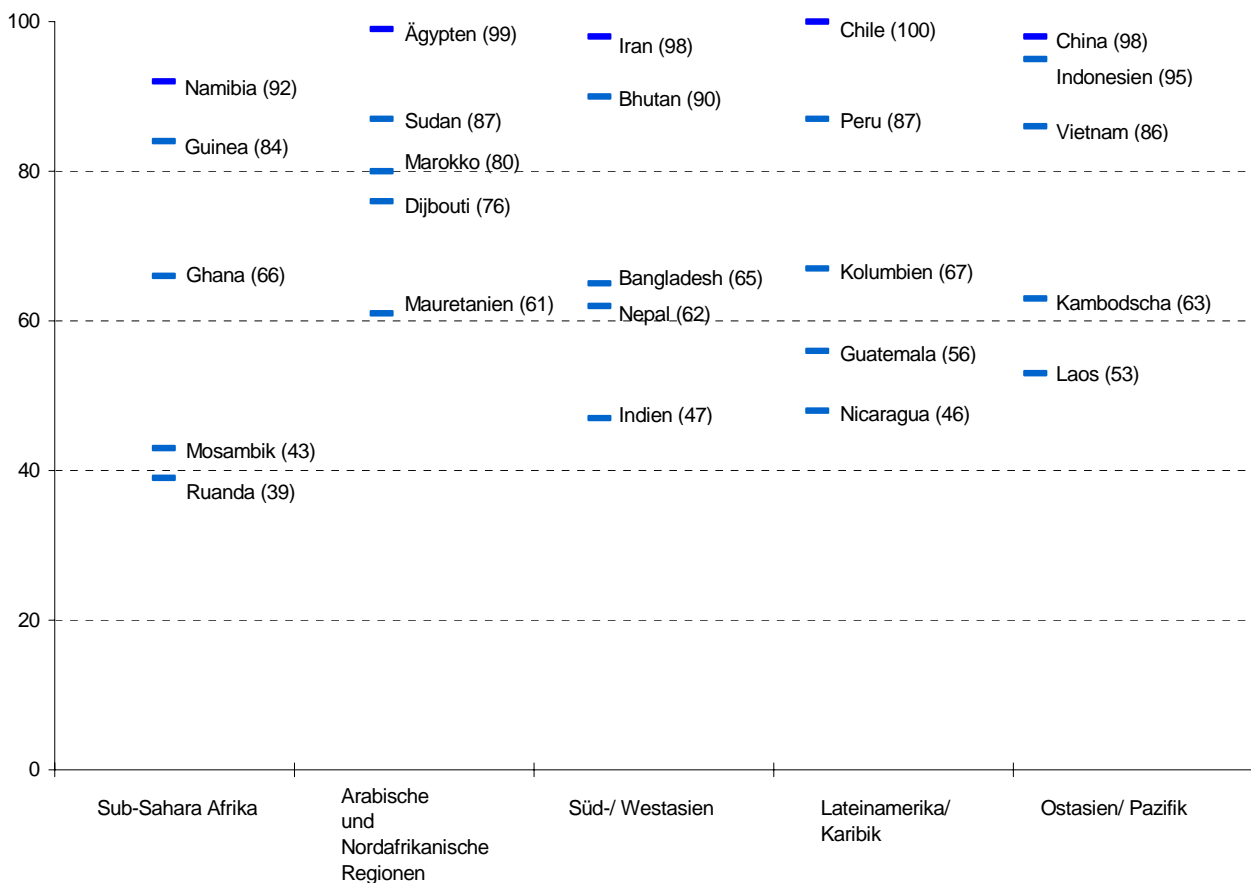


Quelle: UNESCO - EFA *Monitoring Report* 2003/04, S. 335.

III. Schulerfolg und Effizienz der Grundbildung: Schulverbleibsrate bis zur 5. Klasse (1999)

Das Millenniumsziel umfassender Grundbildung zielt darauf ab, möglichst allen Kindern die Möglichkeit zum Abschluss einer Grundschulausbildung zu geben. Gleichzeitig sind hohe Abschlussraten Ausdruck eines effektiven und effizienten Grundbildungssystems. Entsprechende Daten stehen jedoch nur für eine begrenzte Zahl von Entwicklungsländern zur Verfügung. Die nachfolgende Graphik gibt einen Überblick über den Schulverbleib bis zur fünften Klasse (in Prozent der Eingangskohorten der ersten Klassen) in einigen dieser Länder. Die zur Verfügung stehenden Informationen deuten auf erhebliche Entwicklungsgefälle zwischen einzelnen Ländern innerhalb der Regionen wie auch im interregionalen Vergleich hin.

Selbst für Länder mit relativ hohen Einschulungsquoten zeigt sich, dass ein Großteil der Kinder noch vor dem Abschluss der fünften Jahrgangsstufe ausscheidet. Dies legt den Schluss nahe, dass viele Entwicklungsländer Gefahr laufen, das Entwicklungsziel umfassender Grundbildung bis 2015 nicht zu erreichen (vgl. Anhang V). Neben der Verbesserung der Bildungsinfrastruktur zielen deshalb in vielen Entwicklungsländern die nationale Bildungsplanung wie auch die Unterstützungsleistungen der Geber zwischenzeitlich auch stärker auf die Verbesserung der Qualität des Bildungsangebotes und der internen Effizienz der Grundschulsystems ab.



Quelle: UNESCO - EFA *Monitoring Report* 2003/04, S. 336-343.

IV. Aktionsplan von Dakar (2000) „Education for All“ (EFA)

Die Forderung „Bildung für Alle“ stand bereits im Mittelpunkt der Weltbildungskonferenz von Jomtien (Thailand) im Jahr 1990. Verabschiedet wurden dort die *World Declaration on Education for All* und ein *Framework for Action*. Der von der UNESCO wenige Monate zuvor beschlossene Aktionsplan „*The eradication of illiteracy by the year 2000*“ wurde im *Framework* von Jomtien bekräftigt. Bis zum Jahr 2000 sollte es keine Analphabeten mehr geben. Als entscheidend für die Erreichung dieses Ziels wurde angenommen, dass jedes einzelne Land eine eigene entsprechende Strategie verfolgen sollte: „*Whether we succeed depends largely on further large-scale efforts by individual countries.*“ Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Die Zahl der erwachsenen Analphabeten wurde anlässlich der zweiten Weltbildungskonferenz in Dakar (2000) auf weltweit 875 Millionen

geschätzt, die Zahl der Kinder ohne Grundschulzugang auf 113 Millionen. Der dort erarbeitete internationale Aktionsplan (*Dakar Framework for Action: Education for All - Meeting our Collective Commitments*) verpflichtet deshalb die Regierungen, bis 2015 die Zahl der Analphabeten weltweit zu halbieren und allen Kindern weltweit die Möglichkeit zu geben, eine Grundschulausbildung abzuschließen. Die Chancengleichheit von Frauen und Mädchen in Grund- und Sekundarbildung soll bis 2005 und auf allen Ebenen des Bildungssystems bis 2015 erreicht werden. Nationale Regierungen sind aufgerufen, verbindliche nationale Bildungspläne auszuarbeiten. Die Geberländer werden aufgefordert, diejenigen Staaten zu unterstützen, die sich ernsthaft um die Erfüllung der Dakar-Ziele bemühen.

Die sechs Ziele des *Dakar Framework of Action*:

1. Ausweitung und Verbesserung einer umfassenden frühkindlichen Betreuung und Erziehung, insbesondere für die am meisten gefährdeten und benachteiligten Kinder.
2. Sicherstellung, dass bis 2015 alle Kinder, insbesondere Mädchen, Kinder in gefährdeten Lebenslagen und Angehörige ethnischer Minderheiten, kostenfreien Zugang zu qualitativ hochwertiger Primarschulbildung auf der Grundlage der Schulpflicht haben und diese abschließen.
3. Absicherung der Lernbedürfnisse aller Jugendlichen und Erwachsenen durch gleichberechtigten Zugang zu angemessenen Lernangeboten und Programmen zum Erwerb von Grundkenntnissen und -fertigkeiten.
4. Sicherung eines angemessenen Grundbildungsniveaus bis 2015 für mindestens 440 Millionen, das heißt für etwa die Hälfte der erwachsenen Analphabeten, sowie Verbesserung der Lern- und Fortbildungsangebote für Erwachsene mit dem Schwerpunkt bei Lernchancen für Frauen.
5. Überwindung aller geschlechtsspezifischen Disparitäten in der Primar- und Sekundarbildung bis 2005 und Erreichung der Gleichberechtigung im Bereich Bildung bis 2015. Schwerpunkt ist die Sicherung eines umfassenden und gleichberechtigten Zugangs für Mädchen zu qualitativ hochwertiger Grundbildung mit gleichen Leistungschancen.
6. Bekräftigung von Qualität als Priorität bei allen Bildungsanstrengungen: Nur relevante Lerninhalte und kulturell wirksame Lernmethoden in der Grundbildung führen auch zu spürbaren und nachweisbaren Lernergebnissen sowohl im Lesen, Schreiben und Rechnen als auch bei sonstigen Basisqualifikationen.

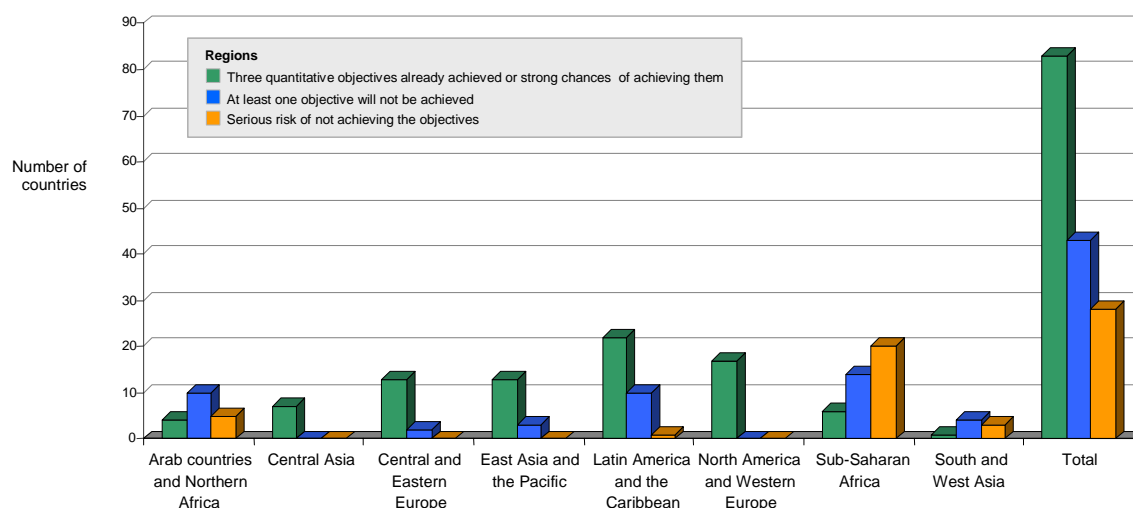
Die Dakar-Ziele wurden bei unterschiedlichen internationalen Konferenzen mehrfach bekräftigt:

- Die Weltfrauenkonferenz Peking+5 hat im Juni 2000 in New York die Bedeutung der Bildung für Frauen herausgestellt.
- Bei den G8-Gipfeltreffen in Genua 2001 und in Kananaskis 2002 wurde Bildung als eine Grundlage für höheren Lebensstandard und demokratische Gesellschaften sowie eine wichtige und langfristige Investition in Frieden und Entwicklung anerkannt.

- Während des Weltkindergipfels im Mai 2002 in New York wurde die Dringlichkeit der kostenlosen und auf Qualität basierenden Grundbildung für alle Kinder der Welt betont.
- Auf dem Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung in Johannesburg im September 2002 wurde die Gültigkeit der internationalen Entwicklungsziele im Bildungsbereich unterstrichen.

V. Regionale Schätzungen für das Erreichen der Dakar-Ziele

Figure 1: Evaluation of the chances of meeting the Dakar objectives by region



Quelle: EFA *Global Monitoring Report 2002*, UNESCO 2002, *Education for All. Is the world on track?*

Der *Education for All Global Monitoring Report 2002* der UNESCO zieht eine erste Bilanz der Umsetzung der auf der Weltbildungskonferenz von Dakar gefassten Entwicklungsziele. Für drei der sechs Ziele gibt es quantitative Indikatoren, mit denen die Entwicklungspfade einzelner Länder und Regionen nachgemessen werden können. Dies betrifft umfassende Grundbildung, Alphabetisierung von Erwachsenen und gleichberechtigten Schulzugang der Geschlechter.

Weltweit gesehen haben mehr als die Hälfte der Länder die in Dakar gefassten Ziele ent-

weder schon erreicht oder werden sie bis 2015 erreichen (83 von 154). Gemessen an der Weltbevölkerung insgesamt wie auch im Hinblick auf regionale Verteilungen zeigen sich jedoch erhebliche Disparitäten. Von den neun bevölkerungsreichsten Ländern (sog. E9) haben bei Einhaltung des gegenwärtigen Entwicklungstrends nur Mexiko und Brasilien eine Aussicht auf umfassende Zielerreichung, während für Bangladesch, China, Ägypten und Indonesien die Gefahr besteht, dass sie mindestens ein EFA-Ziel nicht erreichen werden. Für Indien und Pakistan besteht die Gefahr, dass sie bei gegenwärtigem Entwicklungstrend

keines der quantitativen Ziele von Dakar erreichen werden.

Somit lebt fast ein Drittel der Weltbevölkerung in Ländern, in denen das Erreichen der Dakar-Ziele bis 2015 gefährdet ist. Besonders für Länder in Afrika südlich der Sahara aber auch im nordafrikanisch-arabischen Raum sowie in Süd-/Westasien besteht derzeit ein

hohes Risiko, dass sie die Ziele von Dakar bis 2015 nicht erreichen können. Die bevölkerungsreichen Länder Ostasiens und im Pazifik lassen eigenständige Potenziale zur Zielerreichung erkennen. Im Raum Zentral- und Osteuropa wie auch in Lateinamerika und in der Karibik sind die Dakar-Ziele für die meisten Länder greifbar.

VI. Ergebnisse der Konferenz von Monterrey zur Finanzierung von Entwicklung

Ziel der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung von Monterrey (Mexiko) im Jahr 2002 war die Schaffung einer gemeinsamen Grundlage für die Mobilisierung ausreichender Ressourcen für die Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung im Rahmen einer umfassenden Entwicklungspartnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Ziel der Konferenz war ein Anstoß für einen kohärenten Politikrahmen zur Förderung internationaler Entwicklungsziele. Dabei konnten neue Eigenverpflichtungen erzielt werden: einerseits der Industrieländer zu ODA-Steigerungen mit Ziel auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens, andererseits der Entwicklungsländer zu guter Regierungsführung, und beiderseits eine neue Partnerschaft zur Bekämpfung der Armut als Hauptaufgabe der Friedenssicherung im 21. Jahrhundert.

In Monterrey hat sich erstmals eine Weltkonferenz mit dem gesamten Spektrum der Mobilisierung von Finanzmitteln für Entwicklung befasst - im Abschlussdokument in folgende Themenbereiche gegliedert:

- Mobilisierung nationaler finanzieller Ressourcen für Entwicklung,
- Mobilisierung internationaler Ressourcen: Ausländische Direktinvestitionen und andere private Zuflüsse,
- Internationaler Handel als Motor für Entwicklung,
- Steigerung der internationalen finanziellen und technischen Zusammenarbeit,

- Entschuldung von Entwicklungsländern,
- Verbesserung der Kohärenz und Konsistenz des internationalen Finanz- und Handelssystems.

Mit dem in Monterrey erzielten Konsens wurde eine verbesserte Grundlage für die Schaffung von Entwicklungspartnerschaften zur Erreichung einzelner Entwicklungsziele geschaffen, die in Bezug auf umfassende Grundbildung in der internationalen *Education for All Fast Track Initiative* (FTI) reflektiert ist (siehe Abschnitt 3.1 und nachfolgend Anhang VII).

VII. Methodischer Rahmen der Education for All Fast-Track Initiative (FTI)

Die an der FTI teilnehmenden Entwicklungsländer müssen formale Kriterien erfüllen. Dies sind (1) eine umfassende Armutsbekämpfungsstrategie (akzeptiertes PRSP) und (2) ein darauf abgestimmter Sektorentwicklungsplan mit Zielsetzung auf freie und obligatorische Grundbildung für alle Kinder bis 2015 (*Education for All*, EFA) sowie die Beseitigung der Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern im primären und sekundären Bildungsbereich bis 2005. Im Zuge des FTI-Verfahrens wird von den teilnehmenden Ländern erwartet, dass sie ihre Sektorplanung an einem sogenannten *Indicative Framework* orientieren und eventuelle Abweichungen von den dort definierten Parametern für die örtliche Gebergemeinschaft nachvollziehbar begründen. Das *Indicative Framework* bildet den methodischen Rahmen der FTI. In ihm sind auf der Basis eines kontinuierlichen empirischen Vergleiches die Erfolgskriterien von Entwicklungsländern zusammengefasst, die bei der Umsetzung des Entwicklungsziels umfassender Grundbildung bereits wesentliche Fortschritte erzielt haben. Auch im weiteren Verfahren müssen sich die teilnehmenden Staaten in einem kontinuierlichen *Monitoring* am *Indicative Framework* messen lassen.

Für die FTI ist das *Indicative Framework* in zweierlei Hinsicht von hoher strategischer Bedeutung. Erstens liefert es einen überprüfbaren Beleg, dass Erfolge auf dem Weg zum Entwicklungsziel umfassender Primarschulbildung auch in Entwicklungsländern mit knappen finanziellen Ressourcen möglich sind. Zweitens liefert das *Framework* einen international vergleichbaren objektiven Referenzrahmen zur Beurteilung der Plausibilität und Ernsthaftigkeit eines Sektorplans zur Grundbildungsförderung im Rahmen der Armutsbekämpfungsstrategie (PRS).

Das *Indicative Framework* wurde in einer vergleichenden Studie von 47 IDA-Ländern ermittelt. Die neun Länder mit den höchsten Grundschul-Abschlussquoten lieferten dabei die Standards (*benchmarks*) in zwei Bereichen. Dies sind zum einen kostenrelevante Parameter des Schulbetriebs (z. B. Lehrergehälter, Wiederholerquoten). Zum anderen handelt es sich um Parameter der Sektorfinanzierung (z. B. Anteil der Bildungsausgaben am Staatshaushalt), die Aufschluss über die Fähigkeit zur Ressourcenmobilisierung der nationalen Regierung geben können.

Die Parameter des *Indicative Framework*

Kostenrelevante Faktoren:	
Durchschnittliche Lehrergehälter, bezogen auf das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen:	3,5 x Pro-Kopf-Einkommen
Lehrer/Schüler-Relation:	1 : 40
Anteil qualitätssteigernder Maßnahmen außerhalb der Lohnkosten an den laufenden Kosten:	33 %
Durchschnittliche Wiederholerquote:	bis zu 10 %
Durchschnittliche Kosten eines funktionsfähigen Klassenzimmers:	bis zu 10.000 US-Dollar
Mindestzahl an jährlichen Unterrichtsstunden:	800 - 1.000
Anteil der Privatschulen an der Einschulung:	bis zu 10 %
Finanzierungsparameter:	
Anteil des Staatshaushalts am Bruttonozialprodukt:	14 % - 18 %
Anteil der Bildungsausgaben am Staatshaushalt:	20 %
Anteil der Grundbildung am Bildungshaushalt:	50 %

- **Lehrergehälter:** Das durchschnittliche Lehrergehalt wird als Vielfaches des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens ausgedrückt. Dies sagt nichts über seine absolute Höhe und wenig über seine Kaufkraft aus, stellt aber einen Bezug zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes her. Gerade in den ärmsten Ländern mit den geringsten Einschulungsquoten sind die Lehrergehälter oftmals bis zu zehnfach höher als das Pro-Kopf-Einkommen.
- **Schüler-Lehrer-Relation:** Der Standard von 40 Schülern pro Lehrkraft ist ein Kompromiss zwischen komfortablem Arbeiten (20 bis 25 Schüler pro Lehrer) und Finanzierbarkeit. Je weniger Schüler pro Lehrkraft, desto höher bei gleichen Gehältern die Gehaltskosten insgesamt im Schulwesen, und desto steiler der Anstieg bei der Ausweitung der Einschulung.
- **Anteil Nichtlohnkosten an laufenden Kosten:** Aus dem Nichtlohnkostenanteil des Haushalts werden qualitätssteigernde Elemente der Lernumgebung bezahlt: Lehr- und Anschauungsmaterialien, Lehrerfortbildung, Gebäudeunterhalt, Möblierung der Klassenräume, Tafel, Kreide, Transportkosten für die Schulaufsicht. Sinken die Nichtlohnkosten unter einen bestimmten Anteil, können auch hoch kompetente Lehrkräfte nicht mehr effizient unterrichten.
- **Wiederholerquote:** In manchen Ländern ist Wiederholen verboten. In den anderen variiert es zwischen fünf Prozent und 35 Prozent. Wiederholer machen das System ineffizient, denn sie blockieren Ressourcen. Ursache sind mangelnde Lernleistungen, die ihrerseits auf mangelnde Qualität des Schulbetriebs verweisen. Viele Länder haben Bruttoeinschulungsquoten von 100 Prozent und darüber, während gleichzeitig eine erhebliche Zahl von Kindern nicht eingeschult sind. Sie könnten alle Kinder im Schulalter einschulen, wenn die Wiederholerquoten gesenkt würden.
- **Anteil des Privatsektors:** Gemeint ist der Anteil von Primarschülern in Privatschulen. Je höher dieser Anteil, desto mehr werden die öffentlichen Haushalte entlastet und die Kosten von den Familien getragen. Der angestrebte Standard ist mit zehn Prozent sehr niedrig. Dies wird mit bildungsökonomischen Analysen begründet, die zu dem Schluss kommen, dass der Verlass auf Marktmechanismen zu suboptimalen Systemen führt - Bildung für alle würde nicht erreicht werden.
- **Ressourcen:** Begründungen aus Kausalzusammenhängen wie oben lassen sich nicht plausibel machen. Es handelt sich am ehesten um Parameter, die sich in langjähriger, nicht systematisch reflektierter Haushaltspraxis herausgestellt haben.

VIII. Ansatzpunkte und Informationsbedarf bei der Planung von Grundbildungsvorhaben³⁰

Organisation und Instrumente der deutschen bilateralen EZ bieten momentan drei Ansatzpunkte zur Grundbildungsförderung:

- Förderung von Grundbildung im Rahmen des **Schwerpunkts Bildung**,
- Nutzung des **EZ-Gestaltungsspielraums**,
- Grundbildungsförderung als **Komponente in anderen Schwerpunkten**.

Die Förderung von Grundbildung als eigenständiger Schwerpunkt nutzt bereits den Programmansatz. Auch im Gestaltungsspielraum liegt ein an der Programmbildung orientierter, jedoch weniger umfangreicher Ansatz nahe. Projektinseln sollten zukünftig auch hier vermieden werden. In geeigneten Fällen können Koordinations- und Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Gebern genutzt werden, um eine geringere personelle und finanzielle Präsenz der deutschen EZ im Gestaltungsspielraum auszugleichen. Beide Ansätze werden deshalb nachfolgend gemeinsam unter **Punkt A** dargestellt. Ein Leitfaden zur Verankerung von Grundbildungsförderung in anderen Schwerpunkten findet sich unter **Punkt B**.

A. Förderung im Schwerpunkt Bildung und Nutzung des EZ-Gestaltungsspielraums

Die beiden Hauptansätze der deutschen EZ bei der Grundbildungsförderung sind die **Erweiterung des Zugangs zu Bildung** einschließlich der schulischen Infrastruktur und die **Verbesserung der Qualität von Bildung**. Beide Programmkomponenten setzen die Entwicklung nationaler Bildungsstrategien unter der Verantwortung des Kooperationslandes voraus und sollen sich kohärent in das Förderangebot der Geberorganisationen einfügen. Eine realistische Einschätzung der

Rahmenbedingungen sollte an den folgenden Punkten ansetzen:

1. Bildungsindikatoren

1.1 Quantitative Daten

Die internationale Bildungsstatistik liefert trotz erheblicher Verbesserungen für viele Entwicklungsländer immer noch sehr beschränkte Daten. Das Glossar der OECD/DAC-Bildungsindikatoren in Anhang I liefert einen Überblick über die gebräuchlichen quantitativen Indikatoren, die zusammen genommen eine differenzierte Situationsanalyse erlauben. Für viele Länder sind jedoch in der internationalen Statistik nur die Brutto-Einschulungsquoten verfügbar, die allein keine ausreichende Bewertung des Bildungssystems erlauben. Ergänzende Daten sind manchmal über die Planungsabteilungen der nationalen Bildungsministerien und deren Management-Informationssysteme (EMIS) zu erhalten, jedoch bei zum Teil mangelhafter Vergleichbarkeit und zweifelhafter Validität. Da die Analyse dieser Daten aber Voraussetzung für politisch sinnvolle Entscheidungen im Bildungsbereich sind, sollte immer geprüft werden, inwieweit die Stärkung der entsprechenden Strukturen Teil der zu planenden Bildungspolitikberatung sein sollte.

Fragen:

- Ist die allgemeine Schulpflicht eingeführt bzw. ihre Einführung geplant (Dauer)?
- Wie sind die Einschulungsraten (generell, nach Geschlecht, Verhältnis Stadt/Land, bei benachteiligten Bevölkerungsgruppen)?
- Wie sind die Abbrecher-, Wiederholer- und Verweilquoten, die Erfolgsraten bei den Abschlussexamina, und wie ist der Anteil der auf die Sekundarschule wech-

³⁰ Dieser Leitfaden soll die Konzeption von Förderansätzen für Grundbildung im Rahmen der staatlichen EZ erleichtern. Er richtet sich deshalb insbesondere an die Regionalreferate im BMZ, die WZ-Referent/-innen an den Botschaften und Fachexpert/-innen in den Regionalstrukturen der Durchführungsorganisationen.

selnden Absolventen (differenziert wie oben)?

- Wie sind Klassenstärken und Lehrer-Schüler-Relationen (differenziert nach Verhältnis Stadt-Land und Schulart - öffentlich, privat, konfessionell - und nach benachteiligten Bevölkerungsgruppen)?
- Stehen Bildungsangebote allen offen oder werden besonders benachteiligte Gruppen (Mädchen, Kinder mit Behinderung) ausgegrenzt?
- Wie sind die Schulen ausgestattet (Bauten, Werkstätten, Gärten, Mobiliar) und in welchem Zustand befindet sich die Ausstattung?
- Wie ist der Grad der Alphabetisierung (nach Geschlecht, Altersgruppen, regionaler und ethnischer Zugehörigkeit)?
- Wie viele und welche nonformalen Bildungseinrichtungen und Programme gibt es?
- Durchschnittliche Kosten eines funktionsfähigen Klassenzimmers?
- Mindestzahl an jährlichen Unterrichtsstunden?
- Anteil der Privatschulen an der Einschulung?
- Höhe der Lehrergehälter im Verhältnis zum Pro-Kopf-Einkommen?
- Anteil des Staatshaushalts am Bruttozialprodukt?
- Anteil der Bildungsausgaben am Staatshaushalt?
- Anteil der Grundbildung am Bildungshaushalt?

1.2 Qualitative Verbesserung

In Ergänzung zu quantitativen Indikatoren bei der Beschreibung der Ausgangssituation (*base-*

line survey) wie auch zur Beschreibung qualitativer Verbesserungen im Zuge des Erfolgsmonitoring geben die folgenden Fragen eine Orientierung.

Fragen:

- Wie ist der Stand der Curriculumentwicklung und -revision insbesondere im Blick auf die prioritär zu fördernden Lehr- und Lerninhalte (Vermittlung von Basis- und Schlüsselkompetenzen, HIV/Aids-Prävention, Mädchenförderung/Genderorientierung, Kompetenzen der Konfliktbearbeitung, Umwelt- und Bevölkerungsfragen, Anpassung an regionale Besonderheiten)?
- Welche Lehr- und Lernmaterialien sind vorhanden und verfügbar, insbesondere Schulbücher und Lehrerhandbücher für alle Fächer und Klassenstufen, Einrichtungen zur Entwicklung und Produktion; welche Unterrichtsmethoden werden vorrangig benutzt?
- In welcher Sprache sind die Lehr- und Lernmaterialien verfasst? Welchen Stellenwert hat die Muttersprache als Unterrichtssprache in der offiziellen Sprachpolitik und wie wird diese im Unterricht umgesetzt?
- Welche neuen Lernmedien sind auf Schulebene und in der Lehrerbildung vorhanden und verfügbar?
- Wie funktioniert das Prüfungswesen (insbesondere Art der Abschlussprüfungen, Fächer, Sprache, Auswertungsmodus)?
- Nimmt das Land an internationalen oder regionalen Leistungsvergleichen teil? Mit welchen Ergebnissen?
- Wie ist die Struktur und die Qualität der Lehrerausbildung (Lehrerbildungseinrichtungen, Qualifikation der Lehrer) und der Lehrerfortbildung (Fernstudium)?
- Rolle der Gemeinden, Schulträger und Eltern bei der qualitativen Verbesserung?

- Sieht das Bildungssystem laufende und ex-post Qualitätsmessungen und Evaluierung vor?
- Wie wird die Nachhaltigkeit der staatlichen und nicht-staatlichen Bildungsmaßnahmen sichergestellt?

2. Sektorale Rahmenbedingungen

Konsistente Bildungsplanung und eine ausreichende Bildungsinfrastruktur sind neben den politischen Rahmenbedingungen essenzielle Voraussetzungen für ein funktionierendes Bildungssystem. In vielen Kooperationsländern ist die Bildungsverwaltung stark zentralisiert und ineffizient. Auch sub-nationale und lokale Behörden müssen über ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen verfügen und diese transparent, effektiv und effizient einsetzen können. Je höher die sektorale Eigenverantwortung der Kooperationsländer ist, desto größer ist auch die Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Wirksamkeit der Maßnahmen. Eine umfassende Analyse der sektoralen Rahmenbedingungen sollte nach formalen und nonformalen Bildungsangeboten unterscheiden und bestehende oder potenzielle Schnittstellen identifizieren. Nonformale Grundbildungsangebote sind von besonderer Bedeutung für benachteiligte Gruppen (z. B. Straßenkinder, arbeitende Kinder, Jugendliche und Randgruppen) und bieten oftmals Einstiegsmöglichkeiten in das formale Bildungssystem.

2.1 Formale Grundbildung

Fragen:

- Wie ist der Bildungssektor aufgebaut (Struktur, Durchlässigkeit, Entwicklungsstand) und welche Kapazitäten sind hinsichtlich Bildungsverwaltung, -planung und -forschung vorhanden?
- Wie effizient ist das Bildungswesen organisiert? Ist die Bildung inklusive Budgetplanung zielorientiert gestaltet? Wie erfolgt das *Monitoring*?
- Sind Kooperationsfähigkeit und Absorptionsfähigkeit der Partnerstruktur (Personal, Infrastruktur, Ausstattung, Verwaltungskapazität, Budget) gegeben?
- Wer (öffentlich, privat, karitativ) bietet Grundbildung an? Welche Rolle spielen private Bildungsträger?
- Ist die Bildungsadministration auf nationaler, Provinz- und Distriktebene ausreichend qualifiziert? Welche Maßnahmen zur Kapazitätsverbesserung sind notwendig?
- Wie werden die Schulen verwaltet (Leitung, Organisation) und beaufsichtigt (Inspektionen)? Bestehen Ansätze zur Schulentwicklung?
- Ist eine Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Trägern möglich und sinnvoll? Wie soll sie gegebenenfalls gestaltet werden?

2.2 Nonformale Grundbildung

Fragen:

- Welchen Stellenwert hat nonformale Grundbildung beim Staat und insbesondere bei gesellschaftlichen Einrichtungen (z. B. Gewerkschaften, Parteien, Kirchen)?
- Wie groß sind Analphabetenrate und Analphabetenzahl, differenziert nach Geschlecht, Verhältnis Stadt/Land, Altersgruppe der 15- bis 35-Jährigen, eventuell nach Bevölkerungsgruppen und Landesteilen?
- Gibt es ein institutionalisiertes, außerschulisches Grundbildungssystem (Institutionen, Organisationen, Programme, Träger)?
- Welche Stellung und Erfahrung hat der lokale Partner im außerschulischen Grundbildungssystem seines Landes und im Umgang mit Gebern?
- Werden Qualifikationen bei Abschluss der Maßnahme im formalen System anerkannt und bestehen Übergänge zum formalen

System, welchen Bezug haben die vorgeschlagenen Maßnahmen?

- Tragen die vorgeschlagenen Maßnahmen zur beruflichen Entwicklung, zur Erwerbssicherung und zu sozioökonomischen Entwicklungen der Lernenden, zur Motivation und Befähigung zur Selbsthilfe, Armutsbekämpfung, Erwerbssicherung, zur Partizipation an demokratischen Prozessen und zur gesellschaftlichen Entwicklung bei?

3. Politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Die kostenfreie Bereitstellung eines flächendeckenden Grundbildungsangebotes gilt als eine der Kernaufgaben der staatlichen Leistungsverwaltung. Das Grundbildungsangebot ist in starkem Maße abhängig von den politischen Rahmenbedingungen und vom Stellenwert, den eine Regierung ihrem Leistungsangebot zumisst. In einem Kooperationsland mit schwierigen Rahmenbedingungen und ohne ausreichenden politischen Reformwillen wird Grundbildungsförderung als systemische Aufgabe schwierig. Seit der Weltbildungskonferenz von Dakar 2000 zeigt jedoch eine Vielzahl von Kooperationsländern verstärkten politischen Willen und Reformbereitschaft, den die EZ bei der Grundbildungsförderung nutzen kann.

Fragen:

- Liegt ein nationaler Entwicklungs- oder Aktionsplan für den Grundbildungsbereich vor?
- Ist dieser Entwicklungs- oder Aktionsplan Bestandteil einer nationalen Armutsminderungsstrategie?
- Welche ökonomischen, sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen beeinflussen den Bildungssektor, bestimmen den Wert der Bildung für den einzelnen und den Staat?
- Wie ist die Situation der Schüler im Hinblick auf Ernährung, Gesundheit, und Familiensituation (Schulspeisung, Gesundheitsdienst, psycho-soziale Betreuung von Aids-Waisen und kriegstraumatisierten Kindern)?

- Können die Eltern die Belastung durch den Schulbesuch der Kinder tragen?
- Sind Zielgruppe (Charakteristika, Größe, Benachteiligung) und ihr spezieller Lernbedarf definiert und wie soll ihre Partizipation an Planung und Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen gesichert werden?
- Welchen Einfluss haben Genderaspekte auf das Bildungswesen?
- Welche Auswirkungen hat HIV/Aids auf das Bildungssystem?
- Wer gehört zur Zielgruppe (Erwachsene, Kinder und Jugendliche mit abgebrochener oder ohne Grundbildung)?
- Wie ist die Partizipation der Zielgruppe - gegebenenfalls auch die von Eltern und Kommunen - an Planung, Durchführung und Kontrolle des Bildungsangebotes gesichert? Inwieweit haben Eltern und Kommunen die Möglichkeit, auf Bildungspolitik Einfluss zu nehmen?
- Welche Organisationen der Zivilgesellschaft sind im Bildungssektor - sei es als Träger, sei es als Meinungsführer oder als Träger von Weiterbildungsmaßnahmen für Lehrer/-innen - tätig? Wie können sie sinnvoll eingebunden werden?

4. Zusammenarbeit mit bi- und multilateralen Gebern

Im Zuge der Programmbildung ersetzen die Nutzung von Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Gebern und die Teilnahme am Sektordialog mit der nationalen Regierung und der Zivilgesellschaft die Suche nach EZ-Nischen. Bei der Förderung von Grundbildung im Rahmen eines Schwerpunktes ist die Mitwirkung am Geberdialog integraler Bestandteil. Im Gestaltungsspielraum eröffnen Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Gebern

bis hin zu sogenannten „stillen Partnerschaften“ neue Handlungsspielräume.

Fragen:

- Welche anderen bi- und multilateralen Geber sind im Grundbildungssektor tätig (Bereiche) und wie wird die Geberkoordination vor Ort ausgestaltet?
- Welche Vorhaben werden von welchen Gebern durchgeführt?
- Welche Finanzierungsmodelle werden angewendet?
- Gibt es einen *Sector Wide Approach* (SWAp)? Wer koordiniert?
- Welche konkreten Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Gebern gibt es?
- In welchen Einzelbereichen hat die deutsche EZ bereits Erfahrung, inwieweit bieten deutsche Kooperationsangebote einen Mehrwert für den Sektor?

5. Verfahren der deutschen EZ (Instrumente)

Das Instrumentarium der staatlichen EZ bietet derzeit ein Kontinuum vom herkömmlichen Projektansatz bis hin zu neuen Verfahren der Gemeinschaftsfinanzierung, das an die im Kooperationsland gegebenen Rahmenbedingungen angepasst werden kann. Angestrebt ist eine stärkere Nutzung gemeinschaftlicher Finanzierungsformen, jedoch in Abhängigkeit von den politischen und sektoriellen Rahmenbedingungen und den Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Gebern. In den Kooperationsländern mit Schwerpunkt Bildung ist derzeit oftmals eine Kombination der bestehenden und der neuen Instrumente im Einsatz oder geplant.

Fragen:

- Bestehen Möglichkeiten zur Nutzung innovativer Verfahren (Gemeinschaftsfinanzierung, *Basket Funding* usw.)? Wie sind dafür die Rahmenbedingungen sowie die

personellen und institutionellen Voraussetzungen?

- Besteht bereits ein Sektoransatz und wie lässt sich der deutsche Beitrag integrieren?
- Auf welcher Ebene nimmt die deutsche EZ an der Sektorkoordination teil?
- Welche DO sind mit welchen Instrumenten auf welchen Kooperationsebenen (zentral, dezentral) und in welcher personellen Stärke präsent? Wie gut funktioniert die interne Koordination der deutschen DO?

B. Förderung von Grundbildung in anderen Schwerpunkten und Kooperationsbereichen

Grundbildung kann die Vermittlung von Werten und Normen erleichtern, Problembewusstsein fördern und Verhaltensänderungen bewirken. Dies gilt insbesondere in den Sektoren Gesundheit und HIV/Aids, Sozialpolitik und Staatsmodernisierung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, Friedenserziehung, Förderung von Demokratie und Menschenrechten, Dezentralisierung und ländliche Entwicklung. Dabei wirkt sich die Förderung der Grundbildung unterstützend auf Erfolge in anderen Sektoren aus oder ist eine Voraussetzung dafür, dass dort wirkungsvoll gearbeitet werden kann.

Die nachstehenden Fragen sollen strategische Überlegungen zur sinnvollen Integration von Grundbildungskomponenten in bereits bestehende oder zu planende Programme in anderen Sektoren erleichtern.

6. Bedarf

- Welcher spezifische Bedarf an Grundbildung existiert (Alphabetisierung, lebenspraktische Kenntnisse und Fertigkeiten, Ernährungs- und Gesundheitswissen, basale erwerbsfördernde und/oder landwirtschaftliche Kenntnisse)?
- Welchen Bildungsbedarf hat welche Zielgruppe?

- Gibt es Bildungsbedarf für besonders benachteiligte/marginalisierte Gruppen im Rahmen anderer Sektoren?
- Trägt die Integration von Anliegen anderer Sektoren ins formale Bildungssystem zur Zielerreichung des Schwerpunkts bei?
- Welche Förderung von Ausbildungs- und Bildungsmaßnahmen stärkt die Struktur der Partnerorganisationen auch in den anderen Schwerpunkten?

7. Begründung

- Welchen Mehrwert erfährt das Programm durch eine integrierte Grundbildungskomponente?
- Wie trägt Grundbildung wirkungsvoll zur Zielerreichung des Schwerpunktes bei?
- Welche Auswirkungen hat die Qualität der Grundbildung auf den Sektor?
- Sind Maßnahmen einer entwicklungsorientierten Nothilfe erforderlich? (Bildungsförderung in Krisen- und Nachkrisensituationen .

8. Bestandsaufnahme

- Welche Grundbildungsansätze bestehen im Sektor-/Schwerpunktbereich (andere Geber, gibt es bereits nationale Maßnahmen, in anderen Sektoren)?
- Welche relevanten Bildungsangebote bestehen von staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen im Sektor oder im Umfeld?

Bei positiver Bewertung der oben genannten Orientierungsfragen Rekurs auf die Prüffragen zur Bildungssituation unter Punkt A für die Entwicklung spezifischer Programmkomponenten.