

Die entwicklungspolitischen Wirkungen von Bildung

Rezente Forschungsergebnisse und ihre Implikationen für die Entwicklungszusammenarbeit

Margarita Langthaler

Ist Bildung ein zentraler Motor von Entwicklungsprozessen? Diese Frage wird in der Entwicklungszusammenarbeit traditionell mit „Ja“ beantwortet. Dahinter stehen allerdings komplexe wissenschaftliche Kontroversen.

Die Fragen nach den entwicklungspolitischen Wirkungen von Bildung sind keineswegs neu. Aufklärung und Humboldtsche Pädagogik haben in den westlichen Bildungsvorstellungen die Überzeugung von deren positiver Gestaltungskraft verankert. Diese liegt auch der Humankapitaltheorie zugrunde, der es vornehmlich darum geht zu messen, welchen Beitrag Bildungsinvestitionen zu Wachstum und Einkommen leisten, aber auch, wie sie beispielsweise zu sozialen Zusammenhalt, zu Gesundheit und zur Senkung der Kriminalitätsrate beitragen. Demgegenüber melden die kritischen Sozial- und Bildungswissenschaften Zweifel an der bildungsoptimistischen Vorstellung an, die von einer grundsätzlichen positiven Wirkung von Bildung ausgeht. Sie konzipieren Bildung als soziales Verhältnis, das durchaus negative Wirkungen haben kann, etwa Konflikte zu verschärfen oder soziale Gegensätze zu vergrößern. Bildungssysteme sind in dieser Sichtweise Allokationssysteme, die soziale Hierarchien festigen, aber auch aufbrechen können.

In der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) ist seit den 1960er-Jahren eine funktionalistische, von der Humankapitaltheorie geprägte Sichtweise auf Bildung dominant. Bildungs- und sozialwissenschaftliche Erkenntnisse haben hingegen geringeren Einfluss. Die Praxis der EZA im Bildungssektor war folglich, trotz einer gemischten Geschichte von Erfolgen und Misserfolgen, durchwegs von einer bildungsoptimistischen Sichtweise geprägt, die sich auch in internationalen Bildungsvereinbarungen, wie Education for All (EFA)ⁱ oder dem zweiten und dritten Millenniums-Entwicklungszielⁱⁱ ausdrückt.

Die vorliegende Policy Note möchte die Frage der entwicklungspolitischen Wirkungen von Bildung erneut stellen und dabei die kontroverse wissenschaftliche Diskussion einfließen lassen. Grundlage hierfür sind die Ergebnisse einer Literaturstudie, die im Auftrag der deutschen EZA durchgeführt wurde (Langthaler 2013). Ziel war es, die aktuelle wissenschaftliche Diskussion zum Thema zu analysieren und für die EZA aufzuarbeiten. Für diese Literaturstudie wurden insgesamt 43 Publikationen analysiert, welche die Wirkung von Bildung in den Bereichen wirtschaftliche Entwicklung

(Einkommen, Wachstum, Armutsminderung), menschliche Entwicklung (Gesundheit, sozialer Zusammenhalt, Empowerment), Governance (Demokratieentwicklung, Konflikte) und Gender untersuchten.

Bildung hebt Einkommen, aber mindert sie auch Armut?

Zu den unumstrittenen Ergebnissen der Literaturstudie zählt, dass Bildung die privaten Einkommen steigert. Weniger eindeutig kann die Frage beantwortet werden, ob Bildung zu Wirtschaftswachstum beiträgt. Es müssen gewisse Voraussetzungen gegeben sein – etwa politische Stabilität, Rechtssicherheit und eine umfassende wirtschaftliche Entwicklungsstrategie – damit wirtschaftliche Investitionstätigkeit die Nachfrage nach gut ausgebildeten Arbeitskräften steigen lässt und Bildung durch deren Kompetenzen Wirtschaftswachstum fördert. Auch in Hinblick auf Armutsminderung ist die Wirkung von Bildung keineswegs automatisch gegeben. Aktuelle Studien zeigen, dass arme Bevölkerungsteile einerseits sehr viel mehr Schwierigkeiten haben, an Bildung teilzunehmen, als die mittleren und oberen Einkommensgruppen und dass sie andererseits sehr viel niedrigere private Erträge in Form von Einkommenssteigerung aus ihrer Bildungsbeteiligung ziehen. Hinzu kommt, dass in vielen Entwicklungsländern die Bildungssysteme stark auf sozialer Selektion basieren. Ein Bildungstitel, je nachdem ob ihn eine private Eliteinstitution oder eine unterfinanzierte öffentliche Schule ausgestellt hat, kann auch bei gesetzlicher Gleichwertigkeit darüber entscheiden, ob deren TrägerIn eine entsprechende berufliche Zukunft hat, die es ihm/ihr erlaubt, den Armutskreislauf zu durchbrechen. Ähnliches gilt für spezifisch auf arme Zielgruppen ausgerichtete Bildungsprogramme, wie etwa das brasilianische „Bolsa escola“. Wenn diese Programme den Zugang zu einer gesellschaftlich minder bewerteten „Bildung für Arme“ herstellen, ist nicht garantiert, dass sie damit einen Beitrag zur Überwindung der Armut und zur Verringerung von Einkommensunterschieden leisten. Selbst wenn für die Betroffenen die Bildungsbeteiligung Einkommenssteigerungen nach sich zieht, reichen diese oft nicht aus, um den Armutskreislauf zu durchbrechen.

Primarschulbildung alleine reicht nicht

Hinzu kommt, dass laut jüngster Studien die Einkommenssteigerung durch den Primarschulbesuch sehr viel geringer ist, als jene, die durch höhere Bildungsebenen ermöglicht wird. Dies ist eine überraschende Entwicklung. Seit den 1960er-Jahren wurde davon ausgegangen, dass die Ertragsraten für den Primarschulsektor am höchsten sind. Infolgedessen konzentrierte sich die internationale EZA über Jahrzehnte auf Primarschulförderung. Empfehlungen an die Regierungen der Entwicklungsländer und Kreditkonditionen gingen in eine ähnliche Richtung. Andere Bildungsebenen, wie tertiäre Bildung, Berufsbildung, frühkindliche Entwicklung oder Erwachsenenbildung, wurden vernachlässigt. Aktuelle Forschungsergebnisse zeigen jedoch, dass in Entwicklungsländern der tertiäre Bildungssektor die höchsten privaten Ertragsraten aufweist, während jene des Primarschulsektors so stark gefallen sind, dass sie meist nicht ausreichen, um PrimarschulabgängerInnen (oder gar AbbrecherInnen) ein Überwinden der Armut zu ermöglichen.

Dies hat potenziell weitreichende Konsequenzen für die EZA. Zwar sollte daraus keineswegs der Schluss gezogen werden, den Primarschulsektor nicht mehr zu fördern. Zunächst ist Bildung ein Menschenrecht, das gewährleistet werden muss. Darüber hinaus stellt der Primarschulsektor die Grundlage für die höheren Bildungsebenen dar. Seine adäquate Förderung ist daher für eine breite Bildungsbeteiligung zentral. Dennoch sollten die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse dazu Anlass geben, traditionelle Bildungsstrategien zu überdenken. Zum einen gilt es, Bildungsförderung ganzheitlich zu konzipieren, unter Einbezug aller Bildungsebenen und -bereiche. Zum Anderen muss mehr Aufmerksamkeit auf die Entwicklung effizienter Strategien gelegt werden, die den Zugang zu höheren Bildungstufen, insbesondere der tertiären Bildungsebene, für arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen ermöglichen.

Weitreichende Folgen von Bildungsungleichheit

Bildungsungleichheit in Form von ungleichem Zugang für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, ungleicher Bewertung von Bildungsabschlüssen und Diskriminierung bestimmter Gruppen innerhalb des Schulsystems hat, neben der Festbeschreibung von Einkommensunterschieden, negative Auswirkungen auf viele entwicklungsrelevante Bereiche. So bestätigt sich der oft angenommene Zusammenhang zwischen Bildung und sozialem Zusammenhalt nicht. Vielmehr vertieft Bildungsungleichheit bestehende soziale Disparitäten und untergräbt somit tendenziell sozialen Zusammenhalt. Ebenso können Konflikte durch starke Bildungsungleichheit verschärft werden. Wenn Bildung einen Beitrag zu Konfliktprävention und -bewältigung leisten soll, müssen die Bildungssysteme möglichst integrativ und inklusiv sein.

Bildung fördert Gesundheit

Im Bereich Gesundheit zeigt sich eindeutig die positive Wirkung von Bildung, und zwar sowohl auf die Gesundheit der BildungsträgerInnen als auch auf die ihrer Kinder. Eine Einschränkung muss für Life-Skills-Programme ausgesprochen werden, die vor allem im Rahmen der HIV-Prävention durch-

geführt werden. Hier stellt die bearbeitete Literatur zwar die Wissenserweiterung durch solche Programme, jedoch keine messbare Veränderung etwa in Hinblick auf eine Senkung der Infektionsrate mit HIV fest.

Bildungsbeteiligung von Frauen (die meisten Untersuchungen beziehen sich auf diese Zielgruppe) steigert die Lernleistung ihrer Kinder. Gleichfalls bestätigt sich ein direkter Zusammenhang zwischen der Bildungsbeteiligung von Frauen und einer sinkenden Fertilitätsrate.

Bildung stärkt Demokratie und Partizipation – unter gewissen Voraussetzungen

Die gängige Annahme, dass durch Bildungsbeteiligung demokratische Einstellungen gefördert werden, bestätigt sich nur in einigen Aspekten. Einigkeit besteht darüber, dass Bildungsbeteiligung die Fähigkeiten, politische Prozesse zu beurteilen, stärkt. Was die Förderung demokratischer Werte und Einstellungen betrifft, kommen die Untersuchungen zu widersprüchlichen Ergebnissen. Noch vorsichtiger sind die Aussagen hinsichtlich Partizipation. Es kann hier keine automatisch förderliche Wirkung von Bildung angenommen werden. Im Gegenteil betonen die meisten Studien, dass es stark vom Kontext, konkret von den vorherrschenden sozialen und kulturellen Normen und Werten abhängt, ob Bildungsmaßnahmen zu mehr Partizipation verhelfen.

Kein Gender-Automatismus

Soziale und kulturelle Normen sind auch in Hinblick auf die Veränderung von Geschlechterverhältnissen von größter Bedeutung. Die Wirkung von Bildung vermittelt sich über diese Normen bzw. wird von diesen aufgehoben. Beispielsweise wird die Entscheidungsmacht von Frauen über Partnerwahl und Fortpflanzung durch Bildungsbeteiligung häufig vergrößert. Jedoch sind es letztendlich die vorherrschenden sozialen und kulturellen Konventionen in Hinblick auf Eheschließung und sexuelle Reproduktion, die für die betroffenen Frauen potenzielle Veränderungen des Status quo ermöglichen oder nicht. Ein anderes Beispiel ist das Verhandlungspotenzial von Frauen hinsichtlich der häuslichen Arbeitsteilung, das nur dann durch die Bildungsbeteiligung der Frauen eine Ausweitung erfahren kann, wenn die vorherrschenden kulturellen und sozialen Normen dafür Spielraum lassen. Der Zuwachs an kognitiven Fähigkeiten durch Bildung kann, gebrochen durch die Kraft der sozialen Konventionen, auch durchaus zu einer Festigung unerwünschter Genderverhältnisse führen. Etwa dann, wenn Frauen neu erworbene Lesefähigkeiten für die Lektüre von Literatur verwenden, die Genderstereotype stabilisiert, anstatt sie infrage zu stellen.

Es ist deshalb besonders wichtig, Bildungsstrategien nicht auf den gleichberechtigten Bildungszugang von Frauen und Mädchen zu beschränken, sondern zu berücksichtigen, dass Bildung Genderverhältnisse auch festigen kann.

Die Wirkungen aufgeschlüsselt nach Bildungsbereichen

Das Gros der Literatur untersucht die Wirkung von Bildungsbeteiligung ohne zwischen unterschiedlichen Bildungsbereichen zu differenzieren. Da dies aber für die Politik und Praxis

der EZA von großem Interesse ist, werden im Folgenden die diesbezüglich relevanten Aussagen zusammengefasst. Dabei wird auf eine spezifische Besprechung des Primarschul-sektors verzichtet, da sich die meisten der oben beschriebenen Untersuchungsergebnisse auf diesen beziehen.

Berufliche Bildung und Sekundarbildung

Die Wirkungen von Sekundarbildung wurden kaum spezifisch erhoben. Die Literatur geht hier auf einzelne Aspekte ein, etwa dass die Universalisierung von Sekundarbildung für die Senkung der Fertilitätsrate und das Empowerment von Frauen von entscheidender Bedeutung ist. Eine Studie (Thyne 2006) betont die konfliktmindernde Wirkung von Sekundarbildung männlicher Jugendlicher, weil diese, insbesondere wenn sie beschäftigungslos und von Armut betroffen sind, die wichtigste Zielgruppe für die Rekrutierung durch bewaffnete Organisationen darstellen. Eine Studie zu Indien und Pakistan (Aslam et al. 2010) betont, dass Frauen erst nach zehn Schuljahren von Bildungsbeteiligung profitieren, was der Sekundarstufe entscheidende Bedeutung verleiht. Insgesamt wird in Hinblick auf Wirtschaftswachstum angenommen, dass die höheren Bildungsebenen wesentlich sind, weil sie am meisten zur Absorptionskapazität von Technologie und zu Produktivitätssteigerung beitragen.

Zur beruflichen Bildung (hier meist als Bildungsangebot außerhalb der Sekundarstufe untersucht) liegen wenige Impactstudien vor, deren Ergebnisse zudem ernüchternd sind. Ein Forschungsprojekt der University of Cambridgeⁱⁱⁱ das u. a. die Auswirkungen beruflicher Bildung auf Armutsminderung in Indien, Pakistan, Ghana und Kenia untersucht, konnte keine armutsmindernde Relevanz von Berufsbildung feststellen (Colclough 2012). Eine Studie zur Lehrlingsausbildung in Ghana (Monk et al. 2008), der bei Weitem häufigsten Form beruflicher Bildung in diesem Land, kommt zu dem Ergebnis, dass eine Lehre selten hilft, den Armutskreislauf zu durchbrechen, weil sie die Chancen auf eine lukrativere Anstellung außerhalb des informellen Sektors nicht zu vergrößern, sondern vielmehr zu verschließen scheint. Eine Überblicksstudie zur Wirkung von beruflicher Bildung und Skills Development (Adams 2007) zeichnet ein positiveres Bild, betont allerdings, dass berufliche Bildung nur dann Arbeitsmarkt- und Einkommenschancen verbessert, wenn gewisse Voraussetzungen (Nachfrage nach Arbeitskräften, Vernetzung von Schulen und Arbeitswelt) gegeben sind.

Insgesamt sollte die armutsmindernde Wirkung von beruflicher Bildung nicht als automatisch angenommen werden. Vielmehr wäre es notwendig, die genauen Wirkungsverläufe von beruflicher Bildung, insbesondere die Übergänge zwischen Schule und Arbeitsmarkt, zu untersuchen.

Höhere Bildung

Die wesentlichste Aussage zur Wirkung von höherer Bildung betrifft die oben beschriebenen privaten Ertragsraten, die nach neuesten Untersuchungen für diese Bildungsebene höher sind als für die anderen. Darüber hinaus betonen einige Studien die Bedeutung von höherer Bildung für Wirtschaftswachstum über die direkten Mechanismen von Technologieentwicklung und Produktivitätssteigerung.

Hinzu kommen indirekte positive Auswirkungen, wie besser ausgebildete Lehrkräfte, besser ausgebildetes Personal des Gesundheitssektors, verbesserte Governance und eine stärkere Führungskräfte- und Unternehmenskultur. Dies hat wiederum positive Auswirkungen auf die Bildung eines stabilen politischen Umfelds und funktionierender Institutionen als Voraussetzung für Wirtschaftswachstum.

Zu den Auswirkungen auf Demokratieentwicklung und Partizipation gibt es widersprüchliche Befunde. In manchen Studien wird ein positiver Zusammenhang zwischen tertiärer Bildung, politischer Partizipation von Frauen und erhöhter politischer Stabilität festgestellt. Andere Untersuchungen konnten keine demokratiepolitisch relevanten Aspekte von tertiärer Bildungsbeteiligung finden.

Frühkindliche Entwicklung

Investitionen in frühkindliche Entwicklung (ECD – Early Childhood Development) werden als äußerst produktiv im Sinne der Gewährleistung von Bildungsqualität und gleichberechtigtem Zugang angesehen. ECD-Programme fördern die kognitive Entwicklung frühzeitig, gleichen materielle und kognitive Ungleichheiten schon vor der Schule aus, verbessern spätere Schulleistungen und können so die Abbruchraten in der Primarschule senken. Da gerade unterprivilegierte Bevölkerungsgruppen überproportional von Schulabbruch betroffen sind, sind frühe Interventionen ein effizientes Mittel, um die Bildungsbeteiligung dieser Bevölkerungsgruppen zu unterstützen.

Trotz dieser wissenschaftlichen Erkenntnisse wird ECD in Entwicklungsländern und in der EZA sowohl finanziell als auch politisch vernachlässigt.

Erwachsenenbildung

Auch dieser Bereich zählt zu den „Stiefkindern“ nationaler Bildungspolitik und internationaler EZA. Erwachsenenbildung fokussiert meist auf Alphabetisierungsprogramme für Frauen. Es wird im Allgemeinen von einer förderlichen Wirkung für soziales und materielles Empowerment von Frauen ausgegangen. Die Befunde bestätigen diese Annahme jedoch nicht vorbehaltlos, sondern betonen die Kontextabhängigkeit der Wirkung. Wie bereits erwähnt, haben soziale und kulturelle Normen großen Einfluss auf die Wirkung der Bildungsbeteiligung. Es wird zudem betont, dass Begleitmaßnahmen notwendig sind, um die Nachhaltigkeit der Ergebnisse abzusichern (etwa Lesekreise oder Bibliotheken) und die Wirkung durch integrierte Interventionen (etwa die Kombination mit Einkommen schaffenden Maßnahmen oder Gesundheitsvorsorge) verstärkt werden kann. Für die nachhaltige Veränderung der Genderverhältnisse wird empfohlen, auch Männer in die Bildungsprogramme zu integrieren. Durch die Fokussierung auf Frauen als Zielgruppe besteht die Gefahr der „Feminisierung“ und damit der sozialen Abwertung von Erwachsenenalphabetisierung.

Was kann die EZA tun?

Was folgt aus den oben beschriebenen Befunden zur Wirksamkeit von Bildung? Wie kann die EZA Bildungsförderung so gestalten, dass erwünschte Wirkungen möglichst eintre-

ten, unerwünschte jedoch vermieden werden? Zunächst zeigt sich, dass viele entwicklungsfördernde Wirkungen nur unter gewissen Voraussetzungen eintreten. Es liegt daher nahe, diesen notwendigen Kontextfaktoren bei der Strategie- und Programmgestaltung besonderes Augenmerk zu schenken. Daraus ergeben sich folgende Empfehlungen an die EZA:

Kontext berücksichtigen: Die wichtigste Voraussetzung für die Wirkung von Bildung ist der jeweils gegebene soziale, kulturelle und politökonomische Kontext. Untersuchungen dazu sollten Bildungsinterventionen vorangehen. Bei armutsorientierten Maßnahmen sollten etwa die Mechanismen erhoben werden, die arme Menschen an der Bildungsbeteiligung hindern.

Maßnahmen verknüpfen: Integrierte und sektorübergreifende Maßnahmen, etwa die Kombination von Bildungs- und Gesundheitsprogrammen, stärken die Nachhaltigkeit der Lernprozesse und bieten zusätzliche Anreize für Bildungsbeteiligung.

Komplexe Genderansätze entwickeln: Es gilt, Bildungsinterventionen nicht nur auf gleichberechtigten Bildungszugang für Frauen und Mädchen zu orientieren, sondern zu berücksichtigen, dass Bildung Genderverhältnisse auch stabilisieren kann. Genderorientierte Bildungsprogramme sollten daher nicht allgemeine Theorien übertragen, sondern immer die konkreten Genderverhältnisse vor Ort – einschließlich der Rolle, die Bildung darin spielt – untersuchen.

Bildungsgleichheit fördern: Der Schlüssel zu Bildungsgleichheit sind ganzheitliche, inklusive und integrative Bildungssysteme ohne soziale Selektionsmechanismen. Dazu ist die Entwicklung ganzheitlicher Förderstrategien unter Einbezug aller Bildungsebenen und -formen notwendig. Besonderes Augenmerk sollte den vernachlässigten Bereichen frühkindlicher Entwicklung und beruflicher Bildung geschenkt und die Durchlässigkeit zwischen formalem und non-formalem Bildungsangebot sollte gewährleistet werden. Im Sinne der Armutsminderung gilt es, insbesondere den Zugang von armen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen zur sekundären und tertiären Bildungsebene zu fördern.

Bildungsqualität gewährleisten: Bildungsqualität sollte ebenfalls aus dem lokalen/nationalen/regionalen Kontext heraus definiert und nicht allein an internationalen Leistungstests festgemacht werden. Dazu ist der Dialog mit den Bildungsakteuren unerlässlich, um international identifizierte Qualitätsfaktoren (etwa die Unterrichtssprache oder Anreize für Lehrkräfte) anhand lokaler Bildungsvorstellungen weiter entwickeln zu können. Darüber hinaus ist der Dialog mit

anderen gesellschaftlichen Akteuren (Privatsektor, Interessensvertretungen, Zivilgesellschaft) förderlich, damit Lernprozesse für das konkrete Lebensumfeld der Lernenden Relevanz haben können. Es sollte insbesondere darauf geachtet werden, Qualitätsstrategien im gesamten Bildungssystem zu verankern, um zu verhindern, dass Bildungsqualität zu einem Mechanismus sozialer Selektion wird.

Interdisziplinäre Forschung fördern: Es besteht in der Wirkungsdiskussion von Bildung, insbesondere wenn sie Politik anleitend sein soll, großer Forschungsbedarf. Um zu verhindern, dass ein vorschneller Umgang mit Kausalitäten zu falschen Politikentscheidungen führt, sollte plurimethodischen und interdisziplinären Untersuchungen der Vorzug gegeben werden. Insgesamt ist es wünschenswert, bildungs- und sozialwissenschaftliche Erkenntnisse vermehrt in die stark ökonomisch geprägte EZA-Diskussion einfließen zu lassen.

Literatur

Adams, A.A. (2007): The Role of Youth Skills Development in the Transition to Work: A Global Review. Washington D.C.

Aslam, M./Kingdon, G./De, A./Kumar, R. (2010): Economic Returns to Schooling and Skills – An analysis of India and Pakistan. RECOUP Working Paper No. 38. Cambridge.

Colclough, C. (2012): Education outcomes reassessed. In: Colclough, C. (Hg.): Education Outcomes and Poverty. A reassessment. Abingdon, 154-170.

Langthaler, M. (2013): Argumentationsrahmen: Die entwicklungspolitischen Wirkungen von Bildung. Literaturstudie im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (im Erscheinen).

Monk, C./Sandefur, J./Teal, F. (2008): Does Doing an Apprenticeship Pay Off? Evidence from Ghana. RECOUP Working Paper No. 12. Cambridge.

Thyne, C. (2006): ABC's, 123's and the Golden Rule: The Pacifying Effect of Education on Civil War, 1980-1999. In: International Studies Quarterly, 50, 733-754.

Endnoten

- i Vgl.: <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/>
- ii Vgl.: <http://www.un.org/millenniumgoals/>
- iii Research Consortium on Educational Outcomes and Poverty (RECOUP) – <http://recoup.educ.cam.ac.uk/>



Mag.^a Margarita Langthaler
Wissenschaftliche Mitarbeiterin der ÖFSE
m.langthaler@oefse.at