ÖFSE
ÖSTERREICHSCHE FORSCHUNGSSTIFTUNG
FÜR INTERNATIONALE ENTWICKLUNG
A-1090 Wien, Berggasse 7 • Tel.: +43 1 317 40 10 • e-mail: office@oefse.at • Internet:http://www.oefse.at

WORKING PAPER 8

DIE INTERNATIONALE BILDUNGSINITIATIVE EDUCATION FOR ALL IM RAHMEN DER BILDUNGSZUSAMMENARBEIT

Entstehung, Stand der Umsetzung und Erfahrungen

Margarita Langthaler

DEZEMBER 2005

finanziert durch die
Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung ... 3
1. Einleitung ... 5
2. Was ist Education for All? ... 6
2.1. Kontext und Entstehung ... 6
2.2. Die Weltbildungskonferenz 1990 in Jomtien, Thailand ... 6
2.3. Von Jomtien 1990 bis Dakar 2000 ... 7
2.4. Das Weltbildungsforum 2000 in Dakar ... 8
2.5. Strukturen und Instrumente des EFA-Prozesses ... 10
2.6. EFA und andere internationale Initiativen ... 12
3. Wo steht der EFA-Prozess heute? ... 13
3.1. Fortschritte bei der Umsetzung der EFA-Ziele ... 13
3.2. Problembereiche und Hindernisse ... 15
3.3. Kritik der NGOs am Umsetzungsprozess ... 17
3.4. Perspektiven ... 18
4. Education for All und Bildungszusammenarbeit ... 21
4.1. Sektorprogramme und Sektoransätze ... 21
4.2. Die Fast-Track Initiative (FTI) ... 24
4.3. Thematische Schwerpunkte in der Bildungszusammenarbeit ... 26
4.4. Erfahrungswerte des Umsetzungsprozesses ... 27
4.5. Ausblick ... 29
Anhang 1 - Abkürzungsverzeichnis ... 30
Anhang 2 – Millennium Development Goals ... 31
Literatur ... 32

IMPRESSUM

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung - ÖFSE
Wissenschaftsbereich
A-1090 Wien, Berggasse 7
Tel. ++43 / 1 / 317 40 10-200
Fax ++43 / 1 / 317 40 15
E-Mail: office@oefse.at
WEB: http://www.oefse.at und http:/www.eza.at

Zusammenfassung

Die UNO-Initiative Education for All (EFA) ist eine globale Partnerschaft mit dem Ziel, den Zugang zu Bildung für alle Menschen zu verwirklichen. Der EFA-Prozess hat maßgeblich dazu beigetragen, dass Bildung als wichtiges Instrument für Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung anerkannt wird. Er ist heute, gemeinsam mit den UN-Millenniumszielen, ein zentraler Bezugsrahmen für die internationale Bildungszusammenarbeit (BZA).

Die internationalen EFA-Ziele
Ausgangspunkt für die EFA-Initiative war die Weltbildungskonferenz 1990 in Jomtien, Thailand, die eine quantitative Bildungsexpansion und eine qualitativ neue, ganzheitliche Konzeption von Grundbildung postulierte. Grundlage für den derzeit laufenden EFA-Prozess stellen der auf dem folgenden Weltbildungsforum 2000 in Dakar verabschiedete Aktionsrahmen und die sechs EFA-Ziele dar:

1. Expanding and improving comprehensive early childhood care and education, especially for the most vulnerable and disadvantaged children;
2. Ensuring that by 2015 all children, particularly girls, children in difficult circumstances and those belonging to ethnic minorities, have access to and complete free and compulsory primary education of good quality;
3. Ensuring that the learning needs of all young people and adults are met through equitable access to appropriate learning and life skills programmes;
4. Achieving a 50 per cent improvement in levels of adult literacy by 2015, especially for women, and equitable access to basic and continuing education for all adults;
5. Eliminating gender disparities in primary and secondary education by 2005, and achieving gender equality in education by 2015, with a focus on ensuring girls' full and equal access to and achievement in basic education of good quality;
6. Improving all aspects of the quality of education and ensuring excellence of all so that recognized and measurable learning outcomes are achieved by all, especially in literacy, numeracy and essential life skills.

Die UNESCO wurde mit der Koordinierung des EFA-Prozesses betraut, die Umsetzung soll vor allem auf nationaler Ebene unter Partizipation aller Bildungsakteure stattfinden. Zur jährlichen Fortschrittsüberprüfung gibt die UNESCO den EFA Global Monitoring Report heraus.

Derzeitiger Stand des EFA-Prozesses, Problembereiche und Perspektiven
Verbesserungen gibt es in der Primarschulbildung und Geschlechtergleichstellung, doch ist die Geschwindigkeit der Fortschritte ungenügend um die Ziele bis 2015 zu erreichen. Insbesondere das subsaharische Afrika und Südasien sind weit von den EFA-Zielen entfernt.

Wesentlich für die Erreichung der Ziele sind die Rahmenbedingungen im jeweiligen Land (Qualität nationaler EFA-Pläne, verfügbare Mittel, politische Unterstützung, Partizipation der Akteure). Für die EFA-Ziele 1, 3 und 4 gilt fehlende politische und finanzielle Prioritätensetzung als Hauptgrund für die geringen Fortschritte. In der universellen Primarschulbildung (Ziel 2) zählen Schulgebühren und fehlende Bildungsqualität zu den wichtigsten hinderlichen Faktoren. Haupthindernis für die Geschlechtergleichstellung (Ziel 5) ist v.a. die gesellschaftliche Diskriminierung, da Mädchen eher vom Schulbesuch abgehalten werden als Buben. Weitere Faktoren sind u.a. die Schulinfrastruktur, Sicherheitsfragen, Lehrinhalte sowie wenige weibliche Lehrkräfte. Wesentliche Gründe für fehlende Bildungsqualität (Ziel 6) sind: mangelhafte Ausbildung des Lehrpersonals, inadäquate Infrastruktur; irrelevante Lehrmaterialien, -inhalte und –methoden, die Unterrichtssprache (nicht die Muttersprache) sowie die Rahmenbedingungen (Krisen und Konflikte, HIV/Aids-Rate etc.)

Die Erreichung der EFA-Ziele ist nur durch eine substantielle Beschleunigung der Reformanstrengungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht möglich. In diesem Sinne fordert die UNESCO größere politische Aufmerksamkeit für die holistische EFA-Konzeption über das Ziel universeller Primarbildung hinaus, die qualitative Erhöhung der Finanzmittel von Seiten der Geber sowie stärkere Konzentration auf das Thema „Literacy".

EFA und Bildungszusammenarbeit

Der EFA-Prozess stellt, neben den Millenniumszielen, die wesentliche Grundlage für die BZA der meisten Geberorganisationen dar, wobei Primarschulbildung Priorität hat. Die Förderung erfolgt zunehmend über Sektoransätze, mit dem Ziel, die nationalen Bildungsreformen gemeinsam mit anderen Gebern und im Politikdialog mit den Partnerländern direkt zu unterstützen. Übergeordneter Rahmen sind nationale Armutsbekämpfungsstrategien (PRSPs).

Auf internationaler Ebene ist als wesentliches Instrument der BZA die Fast-Track Initiative (FTI) zu nennen - eine globale Partnerschaft zur beschleunigten Umsetzung der universellen Primarschulbildung bis 2015. Dies soll durch spezifische technische Hilfe und zusätzliche finanzielle Ressourcen erreicht werden. Die Teilnahme steht allen Ländern mit geringem Einkommen, die über ein PRSP und einen Bildungssektorreformplan verfügen, offen. Erfolge von FTI sind v.a. auf politischer Ebene – erhöhte Aufmerksamkeit für Bildungsfragen in den Entwicklungsländern sowie Verbesserungen bei der Koordinierung der Geber und im Politikdialog mit den Partnerländern – zu verzeichnen. Als größte Schwäche werden die geringen finanziellen Aufwendungen angesehen. Derzeit wird über eine Ausweitung der beteiligten Länder beraten. Die UNESCO empfiehlt die Berücksichtigung aller EFA-Ziele.

Erfahrungswerte des Umsetzungsprozesses und der Sektoransätze

- Generell ist eine Verbesserung auf quantitativer Ebene zu verzeichnen (Finanzmittel, Einschulungsraten im Primarbereich, Verbesserungen im Infrastrukturbereich etc.).
- Es zeigt sich ebenfalls eine Beschleunigung des institutionellen Wandels (Verbesserungen der partnerschaftlichen Beziehungen, Kapazitätenentwicklung, Partizipation).
- Einer der größten Probleme ist die administrative Überforderung der Institutionen im Partnerland, die mitunter bereits existierende Kapazitätsmängel verstärkt.
- Auf Geberseite zeigt sich ebenso Mangel an Kapazitäten und an lokaler Koordinierung.
- Dezentralisierung erweist sich in der Praxis als schwierig.
- Die Konzentration auf Primarschulbildung in Reformprogrammen und Sektoransätzen kann zur Fragmentierung und Ineffizienz der Bildungssysteme beitragen.
- Darüber hinaus werden dadurch Bildungsinnovationen, alternative Modelle sowie Bildungsmaßnahmen für benachteiligte Zielgruppen tendenziell vernachlässigt.
- Von zivilgesellschaftlichen Organisationen wird v.a. deren unzureichende Beteiligung am EFA-Prozess kritisiert sowie die Anbindung der Bildungsreformen an den makroökonomischen Rahmen der PRSPs, der oft Kürzungen des öffentlichen Haushaltes, v.a. der Lehrergehälter, vorsieht. Die BZA wird darüber hinaus als finanziell ungenügend sowie häufig mit Konditionalitäten verbunden beschrieben.

Im Lichte dieser Erfahrungen zeichnet sich neben dem prioritären Trend zur Primarschulförderung durch Sektoransätze und Budgethilfen eine gewisse Tendenz zu ganzheitlicheren Ansätzen ab. Grundbildung wird zunehmend als Querschnittsthematik konzipiert.

1. Einleitung

Bildung ist ein Menschenrecht und fundamentales Entwicklungsziel. Bildung und Ausbildung werden zudem als wesentliche Faktoren für Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung angesehen. Die Realität im Süden zeigt jedoch, dass Millionen von Kindern und Erwachsenen vom Zugang zu Bildung ausgeschlossen sind und niedrige Bildungsqualität massiv zu Schulabbruch und fehlendem Schulerfolg führt. Um das Recht auf Bildung zu gewährleisten benötigen die Länder des Südens die Unterstützung des Nordens. Die UNO-Initiative Education for All (Bildung für Alle) ist eine globale Partnerschaft mit dem Ziel, den Zugang zu Bildung von guter Qualität für alle Menschen zu verwirklichen. Sie definiert zu diesem Zweck sechs Ziele, die bis zum Jahr 2015 umgesetzt werden sollen.

Der EFA-Prozess, der mit der Weltbildungskonferenz in Jomtien, Thailand, 1990 begonnen hat und auf dem Weltbildungsforum des Jahres 2000 in Dakar weiterentwickelt wurde, hat maßgeblich dazu beigetragen, dass Bildung als wesentlicher Pfeiler der Entwicklungszusammenarbeit anerkannt wird. Inzwischen ist der EFA-Prozess, gemeinsam mit den UN-Millenniumszielen, zu einem zentralen Bezugsrahmen für die internationale Bildungszusammenarbeit geworden. Die holistische Bildungskonzeption, auf der EFA basiert, ist die Grundlage dafür, dass Bildung tatsächlich zu einem wirksamen Instrument im Sinne der Armutsminderung werden kann.

Das vorliegende Dokument bezweckt vor allem wichtige Informationen über die internationale Bildungsinitiative EFA, zu der sich viele Gebereinrichtungen verpflichtet fühlen, zusammenzufassen und den Stand der internationalen Diskussion wiederzugeben. So wird im Dokument zunächst der Entstehungs- und Entwicklungsprozess der EFA-Initiative nachgezeichnet sowie deren Inhalte und Strukturen dargestellt. Im zweiten Teil wird der derzeitige Stand der Umsetzung beleuchtet. Dabei geht es einerseits darum die Fortschritte für jedes einzelne der sechs EFA-Ziele zu untersuchen, andererseits die Stärken und Schwächen des Prozesses aufzuzeigen. Der dritte Teil beschäftigt sich mit den Instrumenten, die im Rahmen der Bildungszusammenarbeit vorrangig zur Anwendung kommen. Diese werden zunächst beschrieben um schließlich aus den Erfahrungen der vergangenen Jahre Rückschlüsse zu ziehen. Als Fallbeispiel wird, wo dies möglich ist, Burkina Faso, herangezogen. Platz wird auch jenen Stimmen eingeräumt, die den EFA-Prozess und vor allen Dingen seine Umsetzung kritisch beobachten.

Das vorliegende Dokument versteht sich als „Working Paper“ und als „work in progress“. Es will vor allem dieses international wichtige Thema in die österreichische Diskussion einbringen und eine Grundlage für die entsprechende Auseinandersetzung liefern.

2. Was ist Education for All? Entstehung, Definition und Strukturen der Globalen Bildungsinitiative EFA

2.1. Kontext und Entstehung

Die Weltkonferenz über Bildung für Alle, die 1990 in Jomtien, Thailand, stattfand, kann als der Ausgangspunkt der internationalen Initiative Education for All – Bildung für Alle (kurz: EFA) angesehen werden. Sie steht einerseits in der Tradition regionaler und auch internationaler Bildungskonferenzen, wie etwa der kontinentalen Bildungskonferenzen der 1960er Jahre in Addis Abeba, Santiago de Chile und Karachi, die schon davor Bildungsziele formuliert hatten. Andererseits stellt sie jedoch auch einen Bruch mit der bis dahin verfolgten Bildungspolitik und Bildungszusammenarbeit dar (Little 1992, 7).

Während die Bildungspolitik im Süden, ebenso wie die Bildungszusammenarbeit der 1960er bis 1980er Jahre von einem eher technokratischen Zugang zu Bildung mit dem vorrangigen Ziel der Bildungsexpansion geprägt war, versuchte die Weltbildungskonferenz in Jomtien eine umfassende Antwort auf die Bildungsbedürfnisse der Zeit zu geben. Unmittelbar war Jomtien geprägt von der Bildungsmisere der 1980er Jahre, in der aufgrund der wirtschaftlichen Rezession sowie restriktiver Budgetpolitik – oft von Außen als Strukturanpassungsprogramme verordnet – die Bildungsbeteiligungsraten massiv zurückgegangen waren und die Bildungsinstitutionen einen tiefen Einbruch erlitten hatten.

Zu den beeinflussenden Rahmenbedingungen zählte auch ein allgemein verändertes Verständnis von Entwicklung, die nicht mehr ausschließlich als wirtschaftliches Wachstum angesehen wurde, sondern den Menschen und seine individuellen und gesellschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten in den Mittelpunkt des Interesses stellten. Der erste UN-Human Development Report aus dem Jahr 1990 drückt diese konzeptionelle Veränderung aus: Faktoren wie Lebensqualität sowie die Partizipation der Menschen am Entwicklungsprozess wurden verstärkt in die Definition von Entwicklung einbezogen. Bildung wird seit den 1960er Jahren als wesentliches Instrument für bzw. wichtige Investition in den (wirtschaftlichen) Entwicklungsprozess eines Landes angesehen. Das veränderte Entwicklungskonzept beeinflusste jedoch auch die Konzeption von Bildung nachhaltig (Little 1992, 6).

2.2. Die Weltbildungskonferenz 1990 in Jomtien, Thailand

Die Weltkonferenz in Jomtien postulierte nicht nur die Notwendigkeit quantitativer Bildungsexpansion (Zugang zu Bildung für Alle), sondern auch eines qualitativ neuen Ansatzes der Bildungspolitik und -förderung. Ein wesentliches Element dieses Verständnisses war das in der Erklärung der Menschenrechte festgehaltene Grundrecht auf Bildung. Der Untertitel der Abschlusserklärung verdeutlicht den Bruch mit einem technokratischen Bildungsverständnis und unterstreicht das Grundrecht auf Bildung: „Meeting the basic learning needs“ rückt einerseits die Lernenden als Subjekte ins Zentrum der Aufmerksamkeit und betont andererseits die sich daraus ergebende Aufgabe bzw. Pflicht für die Regierungen, diese Lernbedürfnisse zu befriedigen.

Die Weltbildungskonferenz von Jomtien wird heute mit der Durchsetzung einer so genannten „expanded vision of education“ in Verbindung gebracht – einer Vision von Bildung, die davon ausgeht, dass die Erreichung der in Jomtien formulierten internationalen Bildungsziele nur mit einer massiven Expansion auf allen Ebenen – konzeptionelle Grundlagen von Bildung sowie Methoden des Bildungserwerbs und der Bildungsvermittlung, Bildungssysteme, Ressourcen, Partnerschaften – erreicht werden könnten. Grundlegende Aspekte dieser neu pos-

tulierten ganzheitlichen Bildungskonzeption sind u.a. die Konzentration auf Lernen anstelle von Lehren, die Auffassung von Bildung als lebenslanger Prozess, die Notwendigkeit förderliche Lernumgebungen (learning societies), in der allen Gesellschaftsmitgliedern wesentliche Rollen im Bildungserwerb zukommen, zu schaffen und schließlich eine umfassende und breite Konzeption von Grundbildung, die weit über das traditionelle Verständnis hinausgeht. Zur Grundbildung gehören demnach grundlegende Kompetenzen wie Lesen, Schreiben, Rechnen, mündliche Ausdrucksfähigkeit und problemlösendes Denken sowie grundlegende Lerninhalte, also Wissen, Fähigkeiten, Wertvorstellungen und Einstellungen, die Menschen brauchen, um zu überleben, ihre Fähigkeiten zur vollen Entfaltung zu bringen, in Würde zu leben und zu arbeiten, am Entwicklungsprozess teilzuhaben, ihre Lebensqualität zu verbessern, informierte Entscheidungen zu treffen und den Lernprozess fortsetzen zu können. Darüber hinaus betont die Jomtien-Vision von Grundbildung die Integration unterschiedlicher Bildungsbereiche wie frühkindliche Entwicklung, formale sowie non-formale und informelle Bildung, Berufsbildung und Erwachsenenbildung.

Auf der Weltbildungskonferenz in Jomtien verabschiedeten Vertreter von 155 Ländern sowie 150 Organisationen die World Declaration on Education for All sowie einen Aktionsplan, der folgende Zielsetzungen festhielt (UNESCO 1990):

1. Expansion of early childhood care and developmental activities, including family and community interventions, especially for poor, disadvantaged and disabled children;
2. Universal access to, and completion of, primary education (or whatever higher level of education is considered as "basic") by the year 2000;
3. Improvement in learning achievement such that an agreed percentage of an appropriate age cohort (e.g. 80 % of 14 year-olds) attains or surpasses a defined level of necessary learning achievement;
4. Reduction of the adult illiteracy rate (the appropriate age group to be determined in each country) to, say, one-half its 1990 level by the year 2000, with sufficient emphasis on female literacy to significantly reduce the current disparity between male and female illiteracy rates;
5. Expansion of provisions of basic education and training in other essential skills required by youth and adults, with programme effectiveness assessed in terms of behavioural changes and impacts on health, employment and productivity;
6. Increased acquisition by individuals and families of the knowledge, skills and values required for better living and sound and sustainable development, made available through all education channels including the mass media, other forms of modern and traditional communication, and social action, with effectiveness assessed in terms of behavioural change.

Die UNESCO wurde mit der Koordinierung der Initiative beauftragt, den Regierungen der einzelnen Länder wurde jedoch die Verantwortung für die Umsetzung der Ziele sowie deren Quantifizierung, wo nicht explizit beinhaltet, überlassen. Die Resolution der UN-Vollversammlung vom 29. Oktober 1997 bekräftigte die internationale Initiative Education for All.

2.3. Von Jomtien 1990 bis Dakar 2000

Im Laufe der 1990er Jahre wurden in vielen Ländern quantitative Fortschritte hinsichtlich der Bildungsbeteiligung, vor allem in der Primarschulbildung, gemacht. Das International Consultative Forum on Education for All, das 1996 in Amman, Jordanien, stattfand, bestätigte zwar diese Fortschritte, räumte aber ein, dass die bis zum Jahr 2000 gesteckten Ziele nicht er-

reicht werden könnten. Es wies darüber hinaus auf große Mängel im Bereich der Bildungsqualität hin, betonte die geringen Fortschritte im Hinblick auf die Bildungsbeteiligung von Mädchen und Frauen sowie die Tatsache, dass die umfassende Grundbildungskonzeption von Jomtien in der Praxis auf Bemühungen, die Einschulungsraten in der Primarschule zu erhöhen, reduziert worden war (UNESCO 1996).

Das Forum wies darüber hinaus darauf hin, dass die immer deutlicher werdenden Prozesse der Globalisierung die Bildungssysteme vor neue Herausforderungen stellten, die zu einer Reflexion über adäquate Neukonzeptionierungen von Bildung und Lernen führen müssten.

Antwort auf diese Herausforderungen versuchte der Bericht an die UNESCO der Internationalen Kommission für Bildung im 21. Jahrhundert „Lernfähigkeit – Unser verborgener Reichtum“ (kurz: Delors-Bericht) mit einer Neuformulierung des Konzeptes vom Lebenslangen Lernen zu geben. Der Delors-Bericht begründet Lebenslanges Lernen auf folgenden vier Säulen: Lernen, Wissen zu erwerben; Lernen, zu handeln; Lernen zusammenzuleben und für das Leben lernen.

- „Lernen, Wissen zu erwerben, setzt voraus eine ausreichend breite Allgemeinbildung mit der Möglichkeit zu verbinden, eine kleinere Zahl an Disziplinen vertieft zu studieren. In gewisser Weise heißt das auch: Das Lernen lernen, um aus den Gelegenheiten, die ein lebenslanges Lernen bietet, seinen Nutzen zu ziehen.

- Lernen, zu handeln bezieht sich nicht nur auf berufliche Qualifikationen, sondern auch auf die Kompetenz, sich auf neue Situationen einzustellen und im Team zu arbeiten. Dieser Punkt umfasst aber auch die praktische Anwendung des Gelernten im Rahmen der unterschiedlichsten Erfahrungen der Jugendlichen im sozialen und beruflichen Kontext. Dabei ist es unerheblich, ob diese Kenntnisse nun auf außerschulischem Wege, also im lokalen oder nationalen Umfeld, oder auf institutionalisierten Ausbildungsgängen erworben wurden, die Praxis und Theorie, Schule und Arbeit kombinieren.

- Für das Lernen, zusammenzuleben ist es unerlässlich, Verständnis für andere zu entwickeln und gegenseitige, globale Abhängigkeiten zu erfassen, z.B. durch gemeinsame Projekte und Konfliktbewältigungsstrategien. Dabei sind so grundlegende Werte wie Pluralismus, wechselseitiges Verständnis und Frieden zu respektieren.

- Für das Leben lernen schließlich bedeutet, die eigene Persönlichkeit besser zu entfalten und mit zunehmender Autonomie, größerem Urteilsvermögen und wachsendem Verantwortungsbewusstsein handeln zu können. Um dies zu erreichen, darf die Erziehung keines der jedem Individuum innewohnenden Potentiale vernachlässigen: Erinnerungsvermögen, Urteilskraft, Sinn für Ästhetik, manuelle Fertigkeiten, kommunikative Fähigkeiten.“ (Delors 1997, 83)

Die geringen Fortschritte im Hinblick auf die Umsetzung der Jomtien-Ziele und die Tatsache, dass der Zeitrahmen bis zum Jahr 2000 nicht eingehalten werden konnte, führten zur Abhaltung einer weiteren Weltkonferenz zu Bildung.

2.4. Das Weltbildungsforum 2000 in Dakar

Das Weltbildungsforum in Dakar ist die Grundlage für den derzeit weltweit laufenden EFA-Prozess. Es wurde versucht, die Lehren aus der vorangegangenen Dekade zu ziehen und

den Veränderungen auf Weltebene Rechnung zu tragen, dabei jedoch die internationale Verpflichtung auf die grundlegende Vision Bildung für Alle beizubehalten und zu bekräftigen.

Grundlage für eine Neuformulierung der EFA-Ziele war die weltweite Studie über die Umsetzung der Jomtien-Ziele, das *Education for All 2000 Assessment*, die im Allgemeinen geringe Fortschritte konstatierte. Diese waren vor allem im Bereich der Primarbildung (Erhöhung der Einschulungsrate) und in einer generell erhöhten Aufmerksamkeit für Bildungsfragen zu sehen. Vor allen Dingen verweist die Studie jedoch auf eine Reihe von Aspekten, deren Berücksichtigung dringlich sei. Dies sind vor allem die Bildungsqualität, verbesserte Partizipation in der Entscheidungsfindung, gleichberechtigter Zugang zu Bildung sowie die qualitative Erhöhung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel (UNESCO Education for All 2000 Assessment. Global Synthesis. 9).

Das Weltbildungsforum verabschiedet auf dieser Grundlage einen Aktionsrahmen, der die sechs Jomtien-Ziele neuformuliert bestätigt (UNESCO 2000a):

7. Expanding and improving comprehensive early childhood care and education, especially for the most vulnerable and disadvantaged children;
8. Ensuring that by 2015 all children, particularly girls, children in difficult circumstances and those belonging to ethnic minorities, have access to and complete free and compulsory primary education of good quality;
9. Ensuring that the learning needs of all young people and adults are met through equitable access to appropriate learning and life skills programmes;
10. Achieving a 50 per cent improvement in levels of adult literacy by 2015, especially for women, and equitable access to basic and continuing education for all adults;
11. Eliminating gender disparities in primary and secondary education by 2005, and achieving gender equality in education by 2015, with a focus on ensuring girls' full and equal access to and achievement in basic education of good quality;
12. Improving all aspects of the quality of education and ensuring excellence of all so that recognized and measurable learning outcomes are achieved by all, especially in literacy, numeracy and essential life skills.

Die Lehren aus der vorangegangenen Dekade werden im Dakar-Aktionsrahmen deutlich. So legt dieser sehr viel mehr Gewicht auf verpflichtende Quantifizierungen sowie verbindliche und zeitgebundene Vereinbarungen, als dies im Jomtien-Dokument erkenntlich war. Die Erreichung der EFA-Ziele wird als Verpflichtung der nationalen Regierungen formuliert, diese werden überdies aufgefordert, in einem Zeitraum von zwei Jahren nationale Bildungspläne auszuarbeiten. Stark betont wird die Notwendigkeit von breiten Partnerschaften unter expliziter Integration der Zivilgesellschaft, ohne die eine Umsetzung der Ziele nicht möglich sei. Zu diesem Zweck ruft der Aktionsrahmen zur Schaffung von Nationalen EFA-Foren auf, die als Plattform für solche EFA-Partnerschaften zur Ausarbeitung nationaler EFA-Strategien dienen sollen.

Der im Rahmen der Entwicklungsdiskussion der 1990er Jahre stark in den Vordergrund getretene Diskurs der Armutsminderung spiegelt sich ebenfalls im Dakar-Aktionsrahmen wider. Bildung wird als zentrales Instrument für Armutsbekämpfung und Entwicklung angesehen, folglich sollen die EFA-Strategien an Armutsminderungs- und Entwicklungspläne angebunden werden.

Eine zentrale Schlussfolgerung aus den mehr als mäßigen Erfolgen im Bereich der Bildung von Mädchen und Frauen, die in Jomtien erstmals explizit als Ziel formuliert worden war, war, dass benachteiligte Gruppen besonderer Aufmerksamkeit bedürfen. Dies gilt insbeson-

dere für den Gender-Aspekt der Dakar-Ziele, wird aber auch darin deutlich, dass die Berücksichtigung von Faktoren wie HIV/Aids oder Situationen von Konflikten und Krisen in den EFA-Plänen gefordert wird.

Der Dakar-Aktionsplan überträgt die Verantwortung für die Erreichung der EFA-Ziele den nationalen Regierungen, erneuert allerdings auch die Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft sich an der EFA-Initiative insbesondere durch finanzielle Zuwendungen zu beteiligen. In diesem Zusammenhang werden die Geberländer u.a. aufgefordert mehr finanzielle Ressourcen für Bildung, vor allem Grundbildung, zur Verfügung zu stellen, ihre Bildungsförderung effektiver untereinander zu koordinieren, die Sektoransätze (sector-wide approaches) zu stärken und die Schuldenreduktion im Zusammenhang mit Armutsreduktion zu intensivieren.

Der Aktionsrahmen betont jedoch, dass das Hauptfeld der EFA-Aktivitäten auf der nationalen Ebene (Nationale EFA-Foren und EFA-Pläne) liegt. Darüber hinaus sollen regionale und subregionale EFA-Foren die Netzwerkbildung fördern sowie zum Erfahrungsaustausch und Politikdialog dienen.

Als eine der großen Errungenschaften des Weltbildungsforums in Dakar wird allgemein die erhöhte Aufmerksamkeit für Bildungsfragen auf Weltebene angesehen, sowie die Tatsache, dass es gelungen war, die Staaten in die Pflicht zu nehmen. Es gab und gibt allerdings von Bildungsexperten auch Kritik bzw. Skepsis, die trotz der Erneuerung der in Jomtien formulierten „expanded vision of education“ de facto eine Einengung der Substanz von Grundbildung sahen. Insbesondere wurde befürchtet, dass die Neuformulierung des zweiten EFA-Ziels in der Praxis die Verengung von Grundbildung für Alle auf Primarschulbildung für Kinder verfestigen könnte. Dagegen wurde ins Treffen geführt, dass gerade im Sinne der Armutsminderung Sekundarbildung ein wesentlicher Faktor sei (Tomasevski 2003, 102). Inhaltlich wurde darüber hinaus die Sinnhaftigkeit von Bildungsreformen mit starren quantifizierenden Zielformulierungen (target setting) in Zweifel gezogen. Diese würden die erforderliche inhaltliche Diskussion zu Bildungsfragen insbesondere zur Qualität der Bildung tendenziell unterminieren (Jansen 2005, King/Rose 2005, Lang-Wojtasik 2005, Torres 2004 und 2001).

Ein wesentlicher Kritikpunkt auf der politischen Ebene war darüber hinaus, dass die Verantwortung für die Umsetzung der Ziele im Grunde ausschließlich den Regierungen der jeweiligen Länder zugeschrieben worden war und keine quantifizierbaren Verpflichtungen hinsichtlich der Bereitstellung von Finanzmittel für die Geberländer und -organisationen festgelegt worden waren. Insgesamt konstatierten kritische Beobachter, dass sich die Ernüchterung, die im Laufe der 1990er Jahre in Bildungsfragen eingetreten war, in einer de facto eher pragmatischen und funktionalistischen Neukonzeption des EFA-Prozesses in Dakar ausdrücke. Dadurch war es zwar gelungen, die erforderliche Aufmerksamkeit auf politischer Ebene zu erlangen, allerdings auf Kosten einer ebenso notwendigen grundlegenden Bildungsdiskussion auf inhaltlicher und methodischer Ebene (Merkel 2000, Torres 1999 und 2001).

2.5. Strukturen und Instrumente des EFA-Prozesses

Der Dakar-Aktionsrahmen erneuert das Mandat der UNESCO, die Umsetzung des EFA-Prozesses auf internationaler Ebene zu koordinieren. Die UNESCO hat dafür unterschiedliche Strukturen ins Leben gerufen. Jährlich findet ein high-level-group-meeting zwischen Bildungsministern und Entscheidungsträgern internationaler Organisationen und Geberagenturen statt. Hauptaufgabe des Treffens ist es, die Aufmerksamkeit auf politischer Ebene zu bestätigen und zu verbessern sowie die Erweiterung von Finanzierungsmöglichkeiten zu diskutieren. Ebenfalls jährlich tritt die EFA-Arbeitsgruppe zusammen, deren Aufgaben vor allem technischer Natur sind und die darüber hinaus dem Erfahrungsaustausch dient. 2002

wurde eine Internationale EFA-Strategie ausgearbeitet, die zur Umsetzung der im Dakar-Aktionsrahmen angegebenen 12 strategischen Leitlinien dienen soll.

Zur Überprüfung der Fortschritte gibt die UNESCO jährlich den EFA Global Monitoring Report heraus, der neben ausführlichen Statistiken zu den einzelnen Zielen jeweils einen thematischen Schwerpunkt hat. Für den Global Monitoring Report wurde der EFA Development Index (EDI) entwickelt, der die allgemeinen Fortschritte in Bezug auf die EFA-Ziele messen soll. Derzeit umfasst der EDI die vier einfach zu quantifizierbaren EFA-Ziele – universelle Primarschulbildung gemessen an der Einschulungsrate, Erwachsenenalphabetisierung gemessen an der entsprechenden Rate, Geschlechtergleichstellung gemessen am genderspezifischen EFA-Index und die Qualität von Bildung gemessen an der Schulbesuchsrate bis zur fünften Schulstufe. Der EDI zieht aus den erhobenen Werten das arithmetische Mittel.

Auf regionaler Ebene existieren folgende EFA-Foren: Arabische Staaten, Asien-Pazifik, Europa/Nordamerika, Lateinamerika/Karibik, Afrika südlich der Sahara. Für die Umsetzung des EFA-Prozesses auf nationaler Ebene empfiehlt der Dakar-Aktionsrahmen die Schaffung Nationaler EFA-Foren, die in einem breiten Diskussionsprozess aller Bildungsakteure nationale EFA-Strategien ausarbeiten sollen. Die UNESCO stellt dafür ein Set von flexiblen Kriterien zur Verfügung, empfiehlt aber im Allgemeinen bereits existierende Bildungspläne im Sinne der EFA-Ziele auszurichten. Darüber hinaus sollten die EFA-Pläne in nationale Armutsbekämpfungsstrategien und umfassendere Entwicklungspläne integriert werden.

Auf thematischer Ebene existiert eine Reihe von „Flaggschiff-Initiativen“, die unter der Führung von einer oder mehrerer UN-Organisationen und unter Zusammenarbeit mehrerer Partner zu einem bestimmten Thema des EFA-Prozesses arbeiten. Derzeit existieren Initiativen zu folgenden Fragen: die Auswirkungen von HIV/Aids auf Bildung, frühkindliche Entwicklung, das Recht auf Bildung für Menschen mit Behinderungen, Bildung für ländliche Bevölkerung, Bildung in Notsituationen und Krisen, Ausrichtung der Ressourcen auf effektive Gesundheit an den Schulen (FRESH), Lehrer und die Qualität von Bildung, die UN-Initiative für Mädchenbildung (UNGEI) sowie Alphabetisierung im Rahmen der UN-Alphabetisierungsdekade.

Da EFA sich als globale Partnerschaft versteht, versucht die UNESCO einen strukturierten Dialog mit den Bildungsakteuren auf unterschiedlichen Ebenen zu koordinieren. Hervorzuheben ist hier der Dialog mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und NGOs, deren Beitrag zum EFA-Prozess im Dakar-Aktionsrahmen als wesentlich für den Erfolg des Prozesses beschrieben wird. Insofern wird die Integration zivilgesellschaftlicher Organisationen in den Umsetzungsprozess der EFA-Ziele vor allem auf nationaler Ebene als unerlässlich angesehen. Drei potentielle Rollen von NGOs werden unterschieden: als Bereitsteller von Bildungsdienstleistungen, als Innovatoren und Quellen für neue Ideen und Methoden und schließlich als Vertreter einer kritischen Öffentlichkeit im Sinne von öffentlicher Anwaltschaft. Auf internationaler Ebene wird letztere Funktion vor allem von der Global Campaign for Education wahrgenommen, die über ein weit verzweigtes Netz von regionalen und nationalen Strukturen verfügt.

Für die Erreichung der EFA-Ziele wird die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft als unerlässlich angesehen. Die UNESCO bietet daher einen strukturierten Dialog mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in Form der Collective Consultation of NGOs on Education for All (CCNGO/EFA) an.

Auf Ebene der bi- und multilateralen Geberorganisationen ist als wichtigste Struktur die Fast Track Initiative zu nennen, auf die weiter unten (Seite 22) eingegangen wird.

2.6. EFA und andere internationale Initiativen

Eine Reihe von internationalen Initiativen und Rahmenvereinbarungen haben in den letzten Jahren die internationale Entwicklungsdiskussion geprägt und sind vielfach zu einem Bezugsrahmen für die Entwicklungszusammenarbeit geworden. EFA schreibt sich in diesen Kontext ein und steht zu mehreren dieser Initiativen in Verbindung.

Die bedeutendsten dieser Rahmenvereinbarungen sind die UN-Millenniumserklärung und die UN-Millenniumsziele (MDGs) des Jahres 2000. Die MDGs weisen zwei wichtige Schnittstellen zum EFA-Prozess auf: Das MDG 2 beinhaltet, wie das zweite EFA-Ziel, die Erreichung von universeller Primarschulbildung bis zum Jahr 2015. Das MDG 3 beinhaltet die Eliminierung der Geschlechterdisparitäten in der Primar- und Sekundarstufe bis 2005 und auf allen Bildungsebenen bis 2015 und entspricht damit weitgehend dem sechsten EFA-Ziel.

Auf die Verbindungen zwischen EFA und den MDGs wird an anderer Stelle noch einzugehen sein. Hier sei nur darauf verwiesen, dass gerade in der jüngsten Zeit in der internationalen Bildungsdiskussion angesprochen wird, dass die MDGs in der Praxis der Bildungszusammenarbeit die sehr viel breitere und umfassendere Bildungskonzeption des EFA-Prozesses als Referenzrahmen in den Hintergrund gedrängt haben. Für diesen Umstand wird beispielsweise darauf verwiesen, dass die wichtigste Geberinitiative im Rahmen der Bildungsförderung, die Fast Track Initiative, sich ausschließlich die Erreichung universeller Primarschulbildung zum Ziel setzt und zudem nur auf das MDG 2, ohne Erwähnung des entsprechenden EFA-Ziels, Bezug nimmt (siehe dazu S. 22).

Neben den MDGs hat seit dem Jahr 2005 die UN-Dekade Bildung für Nachhaltige Entwicklung (2005-2014) Bedeutung für die internationale Bildungsdiskussion. Ziel der Dekade ist es, Bildung als Grundlage für eine menschengerechte Gesellschaft zu fördern und die Idee nachhaltiger Entwicklung auf allen Ebenen in die Bildungssysteme zu integrieren. Bildung für nachhaltige Entwicklung ist ein mehrdimensionales Konzept, das sich einerseits auf die Beseitigung des Analphabetismus in den Entwicklungsländern als Grundlage für Entwicklung und andererseits auf die Notwendigkeit mit Hilfe von Bildung Bewusstsein über nachhaltige Entwicklung zu schaffen, bezieht. Vor allem in ersterer Zielsetzung zeigt sich eine wichtige Schnittstelle der Dekade zum EFA-Prozess. Die Dekade fordert hier nicht nur den allgemeinen Zugang zu Grundbildung, insbesondere für Mädchen und erwachsene AnalphabetInnen, sondern auch die Verbesserung der Qualität von Grundbildung.

Als dritte globale Initiative ist die UN-Alphabetisierungsdekade 2003-2012 zu nennen, die in ihren Zielen – die Verringerung des weltweiten Analphabetismus und die Befriedigung grundlegender Lernbedürfnisse – direkt mit dem EFA-Prozess kongruent ist. Anders als die Dekade Bildung für Nachhaltige Entwicklung oder die MDGs ist die Aufmerksamkeit für die Alphabetisierungsdekade auf internationaler Ebene allerdings eher gering.

3. Wo steht der EFA-Prozess heute? Stand der Umsetzung, Fortschritte, Problembereiche und Perspektiven

3.1. Fortschritte bei der Umsetzung der EFA-Ziele

Nach fünf Jahren ist die Bilanz hinsichtlich der Fortschritte des EFA-Prozesses eher ernüchternd. Der EFA Global Monitoring Report 2006 fasst die Ergebnisse der statistischen Erhebungen wie folgt zusammen (vgl. UNESCO 2005 b, 1).

Seit 1998 sind zwar stetige Verbesserungen zu verzeichnen, vor allem im Bereich universeller Primarschulbildung und Geschlechtergleichstellung in den ärmsten Ländern, doch ist die Geschwindigkeit der Fortschritte ungenügend um die Ziele bis 2015 zu erreichen.

Probleme bestehen in allen Bereichen, auch was die universelle Primarschulbildung betrifft. Rund hundert Millionen Kinder gehen nach wie vor nicht zur Schule, davon sind 55 % Mädchen. In 89 Ländern werden weiterhin Schulgebühren eingehoben, was nachweislich eines der Haupthindernisse für den Schulbesuch armer Bevölkerungsgruppen darstellt. Hohe Geburtenraten, HIV/Aids und bewaffnete Konflikte üben starken Druck auf die Bildungssysteme aus, und zwar gerade in den Regionen mit den fragilsten Bildungssituationen.

Die untenstehende Tabelle zeigt deutlich, dass die größten Defizite in der Primarschulbildung in Afrika südlich der Sahara bestehen.

Tab. 1: Einschulungsraten Primarschulbildung 1998/99 und 2002/03

	1998/99			2002/03		
Land/Region	**Insges.**	männlich	weiblich	**Insges.**	männlich	weiblich
Entwicklungsländer	**82,0 %**	85,2 %	78,6 %	**83,2 %**	85,3 %	80,9 %
Afrika südlich der Sahara	56,2 %	59,6 %	52,7 %	63,5 %	66,9 %	59,9 %
Lateinamerika & Karibik	94,4 %	95,1 %	93,7 %	96,4 %	97,1 %	95,7 %
Arabische Staaten	78,1 %	82,3 %	73,7 %	82,6 %	85,7 %	79,2 %
Süd- und Westasien	78,6 %	85,5 %	71,3 %	82,5 %	85,7 %	79,1 %
Ostasien und Pazifik	95,7 %	95,9 %	95,6 %	92,1 **%**	92,4 %	91,8 %
Zentralasien	88,9 %	89,4 %	88,3 %	89,9 %	90,8 %	89,0 %
Zentral- und Osteuropa	87,2 %	88,7 %	85,7 %	89,0 %	89,9 **%**	88,0 %
Transitionsländer	**85,4 %**	**85,9 %**	**84,9 %**	**89,1 %**	**89,3 %**	**88,9 %**
Industrieländer	**96,6 %**	**96,6 %**	**96,6 %**	**95,6 %**	**95,4 %**	**95,9 %**

Quelle: UNESCO: EFA Global Monitoring Report 2006, S. 319

Hinsichtlich der Geschlechtergleichstellung muss festgestellt werden, dass die Zielvorgabe bis 2005 von 94 Ländern verfehlt wurde und 86 Länder dieses Ziel möglicherweise auch bis 2015 nicht erreichen werden. Die Einschulungsraten von Mädchen haben sich allgemein verbessert, liegen aber noch deutlich unter der von Buben (siehe Tabelle 1 und 3).

Die Qualität der Bildung kann nach wie vor als ungenügend bezeichnet werden. Die Besuchsraten in Einrichtungen für frühkindliche Entwicklung haben sich nicht wesentlich erhöht. In 41 Ländern absolvieren weniger als zwei Drittel der Primarschülerinnen und -schüler das letzte Schuljahr. Viele Primarschullehrer verfügen über keine adäquate Ausbildung und die Schüler/Lehrer-Rate liegt in vielen Ländern weit über 40:1.

Tab. 2: Besuchsraten in Vorschuleinrichtungen für 1998/99 und 2002/03

	1998/99	2002/03
Welt	42,5 %	48,6 %
Entwicklungsländer	**32,9 %**	**34,3 %**
Afrika südlich der Sahara	4,6 %	5,6 %
Lateinamerika & Karibik	58,4 %	60,9 %
Arabische Staaten	13,5 %	17,7 %
Süd- und Westasien	19,5 %	32,3 %
Ostasien und Pazifik	53,1 %	56,2 %
Zentralasien	17,4 %	28,8 %
Zentral- und Osteuropa	50,5 %	74,3 %
Transitionsländer	28,1 %	34,6 %
Industrieländer	**76,1 %**	**81,1 %**

Quelle: UNESCO: Global Monitoring Report 2006, S. 390

Die Erwachsenenalphabetisierung wird tendenziell stark vernachlässigt. 771 Millionen Menschen über 15 Jahre haben keine grundlegenden Kenntnisse im Lesen und Schreiben. Weder von Seiten der Regierungen noch von jener der Geberagenturen wird diesem Bildungsbereich adäquate Aufmerksamkeit und entsprechende Mittel zuteil.

Die folgende Tabelle zeigt, dass die Alphabetisierungsraten in der Altersgruppe über 15 Jahre in Süd- und Westasien sowie im subsaharischen Afrika am niedrigsten sind und dass die Geschlechterdifferenz oft erheblich ist. Deutlich sichtbar sind auch die geringen Fortschritte, die bis 2015 prognostiziert werden.

Tab. 3: Geschätzte Anteile der alphabetisierten Bevölkerung in % (Bezugsgruppe Menschen mit 15 Jahre und mehr) für 1990 und die Periode 2000–2004 sowie Prognose für 2015

	1990			2000-2004			2015		
	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen
Welt	75,4 %	81,8 %	69,1 %	81,9 %	86,9 %	76,8 %	85,8 %	89,6 %	82,0 %
Entwicklungsländer	**67,0 %**	**75,9 %**	**57,9 %**	**76,4 %**	**83,2 %**	**69,5 %**	**82,4 %**	**87,2 %**	**77,5 %**
Afrika südlich der Sahara	49,9 %	60,0 %	40,3 %	59,7 %	68,2 %	51,8 %	69,4 %	75,0 %	63,9 %
Lateinamerika & Karibik	85,0 %	86,7 %	83,3 %	89,7 %	90,5 %	88,9 %	93,5 %	93,9 %	93,1 %
Arabische Staaten	50,0 %	63,7 %	35,6 %	62,7 %	73,8 %	51,1 %	75,5 %	82,8 %	68,2 %
Süd- und Westasien	47,5 %	59,7 %	34,4 %	58,6 %	70,5 %	46,2 %	67,2 %	76,7 %	57,3 %
Ostasien und Pazifik	81,8 %	88,9 %	74,5 %	91,4 %	95,0 %	87,7 %	94,9 %	97,0 %	92,8 %
Zentralasien	98,7 %	99,4 %	98,0 %	99,2 %	99,6 %	98,9 %	99,6 %	99,7 %	99,5 %
Zentral- und Osteuropa	96,2 %	98,0 %	94,6 %	97,4 %	98,9 %	96,2 %	97,9 %	99,1 %	96,9 %
Transitionsländer	99,2 %	99,6 %	98,8 %	99,4 %	99,7 %	99,1 %	99,7 %	99,7 %	99,7 %
Industrieländer	**98,0 %**	**98,5 %**	**97,5 %**	**98,7 %**	**99,0 %**	**98,4 %**	**98,9 %**	**99,4 %**	**98,3 %**

Quelle: UNESCO: Global Monitoring Report 2006, S. 286

Die für Bildung aufgewendeten Finanzmittel der Entwicklungszusammenarbeit können nach wie vor als ungenügend bezeichnet werden. Es ist zwar eine Erhöhung seit 1998 zu verzeichnen, der Wert liegt aber noch deutlich unter dem Niveau von 1990 (US$ 5,7 Mrd. gegenüber US$ 4,7 Mrd. heute). Insgesamt macht die Bildungshilfe nur 2,6 % der offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) aus, wobei der Anteil für Erwachsenenalphabetisierung sehr gering ist. Der Anteil der Bildungsförderung für Grundbildung ist zwar im Steigen begriffen, aber bei Weitem ungenügend um die EFA-Ziele zu erreichen. Ein disproportional großer Teil ergeht an Länder mit mittleren Einkommen und relativ hohen Einschulungsraten. Auch die Fast

Track Initiative hat bislang nur wenig zur Erhöhung des Finanzvolumens beigetragen (siehe das Kapitel zu FTI weiter unten).

Insgesamt liefert der UNESCO Global Monitoring Report einen statistischen Fortschrittsbericht gemessen am EFA Development Index EDI wie folgt (UNESCO 2005 c, 4f): 46 Länder haben einen EDI über 0,95 und können daher als solche Länder angesehen werden, die die EFA-Ziele erreicht haben (v.a. Nordamerika und Europa). 49 Länder auf allen Kontinenten haben einen EDI zwischen 0,80 und 0,94. Die Bildungsqualität ist hier meist ein großes Problem, das gilt insbesondere für Lateinamerika und einige arabische Länder. 28 Länder, von denen mehr als die Hälfte im subsaharischen Afrika liegt, haben einen EDI unter 0,80. Ohne signifikante Verbesserungen werden diese Länder die EFA-Ziele nicht erreichen.

3.2. Problembereiche und Hindernisse

Wenngleich es mitunter schwierig ist, die Hindernisse bei der Umsetzung der EFA-Ziele im Detail festzustellen und daraus allgemein gültige Schlüsse zu ziehen, soll in der Folge versucht werden, einige Erfahrungswerte und Tendenzen aufzuzeigen.

Insgesamt ist es wichtig, die Rahmenbedingungen, unter denen sich die EFA-Bildungsreformprozesse abspielen, zu betrachten. Wesentlich ist hierbei die nationale Ebene, vor allen Dingen die Existenz sowie die Qualität nationaler EFA-Pläne und die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel sowie allgemein die wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten im betreffenden Land.

Ein grundsätzliches Problem in diesem Zusammenhang wird beispielsweise in Afrika südlich der Sahara deutlich: Auch bei Existenz eines EFA-Planes ist nicht gesichert, dass Bildung tatsächlich landesweit sowohl innerhalb der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen als auch von Seiten der Bevölkerung als Priorität erachtet wird. Das verweist einerseits auf die teilweise fehlende Relevanz der Bildungssysteme im Sinne von Armutsreduktion und Einkommensschaffung, andererseits auf die Tatsache, dass die Einbindung der Bevölkerung nicht zufrieden stellend gegeben ist (UNESCO BREDA 2005).

Was die EFA-Pläne betrifft, so umfassen nur wenige alle sechs EFA-Ziele. Priorität hat meistens das zweite Ziel, universelle Primarschulbildung, während Erwachsenenalphabetisierung, skills development und frühkindliche Entwicklung tendenziell vernachlässigt zu werden. In manchen Ländern führt diese Prioritätensetzung zu einer unausgewogenen Entwicklung der Bildungssysteme, was insbesondere das Problem des Übergangs von der Primarschule auf nachfolgende Ausbildungsmöglichkeiten aufwirft. In den seltensten Fällen sind Primarschulabsolventen für eine Berufslaufbahn vorbereitet und die Sekundarsysteme sind meist nicht genügend ausgebaut um die stark angewachsene Zahl der Absolventen aufzunehmen. In weiterer Folge führt dieses Phänomen wieder zu sinkender Bereitschaft insbesondere armer Familien ihre Kinder in die Primarschule zu senden, da diese keine Relevanz für den Einkommenserwerb hat.

Die zur Verfügung stehenden Mittel reichen in vielen Fällen nicht zur Umsetzung der Pläne aus. Darüber hinaus verfehlen vorhandene Ressourcen aufgrund von Effizienzmängeln und Korruption oft ihre Wirkung und es findet keine adäquate geografische Verteilung statt. Die durch die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellten Mittel werden allgemein als nicht ausreichend bezeichnet (siehe dazu ausführlicher unter Teil 4).

In den meisten Länder zeichnet sich in diesem Zusammenhang auch ab, dass arme Bevölkerungsteile, marginalisierte und diskriminierte Gruppen von den Bildungsanstrengungen oft

nicht oder nur am Rande erfasst werden. Besonders deutlich wird hier beispielsweise die Bildungsmisere ländlicher Bevölkerung.

Was die einzelnen EFA-Ziele betrifft, so soll im Folgenden auf die wesentlichsten Problemfaktoren eingegangen werden (siehe dazu den EFA Global Monitoring Report 2006). Im Hinblick auf das erste EFA-Ziel, die frühkindliche Entwicklung, wird als Hauptgrund für die geringen Fortschritte die Tatsache angesehen, dass dieser Bildungsbereich sowohl in den nationalen Bildungsstrategien als auch in der Bildungsförderung selten als prioritär angesehen wird. In vielen Ländern wird frühkindliche Entwicklung nach wie vor nicht als ein Bereich öffentlicher Verantwortung begriffen, sondern weitgehend der Privatinitiative überlassen.

Im Bereich der universellen Primarschulbildung (EFA-Ziel 2) gibt es eine Reihe von Faktoren, die sich hinderlich auswirken. Zu den wichtigsten zählen Schulgebühren bzw. indirekte Kosten des Schulbesuchs (Schuluniformen, Unterrichtsmaterial), die insbesondere arme Bevölkerungsschichten vom Schulbesuch abhalten und Mädchen insgesamt stärker betreffen als Buben. Ein weiterer Hauptfaktor ist die Bildungsqualität, die selbst das EFA-Ziel 6 darstellt (siehe weiter unten).

Die EFA-Ziele 3 und 4 (learning needs und Erwachsenenalphabetisierung) weisen vor allem deshalb so geringe Fortschritte auf, weil ihnen in den Bildungsstrategien meist wenig Priorität eingeräumt wird, was sich auch in der Mittelallokation ausdrückt. Programme in diesen Bereichen werden oft von nicht-öffentlichen Bereitstellern (z.B. NGOs) abgewickelt, was es schwieriger als für das formale Schulsystem macht, standardisierte und institutionalisierte Strategien zu entwickeln. Hinzu kommt, dass Ziel 3 nur sehr schwer quantifizierbar ist.

Was die Geschlechtergleichstellung, das EFA-Ziel 5, betrifft, so kommen auch hier vielfältige Gründe zum Tragen. Insgesamt wird davon ausgegangen, dass die bildungsspezifische Diskriminierung von Mädchen und Frauen ihre allgemeine gesellschaftliche Stellung widerspiegelt, die auch bedingt, dass sie von Armut und ihren Auswirkungen stärker betroffen sind als Männer. Zur Erreichung der Geschlechtergleichstellung in der Bildung bedarf es in erster Linie einer gezielten Bildungsstrategie, die allerdings die gesellschaftlichen Faktoren und allgemeine Bewusstseinsbildung nicht außer Acht lassen darf. Wesentlich sind auch hier Schulgebühren, da arme Familien dazu neigen, die knappen Mittel eher für den Schulbesuch der Söhne zu verwenden als den der Töchter. Weitere Faktoren sind die Schulinfrastruktur (Toiletten), Sicherheitsfragen in der Schule sowie auf dem Schulweg, diskriminierendes Lehrmaterial und -inhalte sowie die niedrige Anzahl an weiblichem Lehrpersonal. Ein wesentlicher Faktor ist der Bildungsgrad der Mütter, d.h. dass sich der hohe Analphabetismus unter erwachsenen Frauen auch negativ auf die Schulbesuchsraten der Mädchen auswirkt.

Die Frage der Bildungsqualität (EFA-Ziel 6) ist ein weitläufiges Feld, über dessen Inhalte auf internationaler Ebene ein reger Diskussionsprozess im Gange ist. Zu den wesentlichen Aspekten zählen die folgenden: adäquate Infrastruktur; Lehrmaterial; Lehrinhalte und Lehrmethoden, die mit der Lebensrealität der Schülerinnen und Schüler zu tun haben, sowie die Unterrichtssprache, welche die Muttersprache der Kinder sein sollte, was v.a. im subsaharischen Afrika oft nicht der Fall ist.

Als wesentlichster Faktor für Bildungsqualität werden im Allgemeinen die Lehrer angesehen. Der Mangel an Lehrpersonal bzw. die schlechten Arbeitsbedingungen im Lehrberuf - Lehrer verfügen oft über keine adäquate Ausbildung, arbeiten zunehmend in prekären Arbeitsverhältnissen, sind unterbezahlt und haben kaum Fortbildungsmöglichkeiten - beeinflussen mehrere EFA-Ziele negativ.

Auch die Auswirkungen von HIV/Aids sowie von Notsituationen, Krisen und bewaffneten Konflikten auf nationale Bildungssysteme sind ein wesentlicher Faktor, der die Bildungsquali-

tät unterminiert. Diese Krisenphänomene verstärken einerseits den Mangel an Lehrpersonal, andererseits halten sie viele Kinder vom Schulbesuch ab, da diese familiäre Pflichten übernehmen müssen.

3.3. Kritik der NGOs am Umsetzungsprozess

Eine wesentliche konzeptionelle Grundlage des EFA-Prozesses ist die Partnerschaft der Bildungsakteure und insbesondere die Beteiligung der Zivilgesellschaft. Auch wenn hier Fortschritte zu verzeichnen sind, stellt der Global Monitoring Report 2006 fest, dass zwar zivilgesellschaftliche Organisationen häufig konsultiert werden, allerdings in den seltensten Fällen von einem strukturierten und institutionalisierten Dialog im Hinblick auf nationale EFA-Strategien gesprochen werden kann (UNESCO 2005 b, 78).

Zivilgesellschaftliche Organisationen und NGOs üben in vielerlei Hinsicht Kritik an der Umsetzung des EFA-Prozesses, die oft über die Frage ihrer eigenen Beteiligung hinausgeht. In diesem Aspekt weisen sie darauf hin, dass eine tatsächliche Integration in den EFA-Prozess über eine gemeinsame Erarbeitung der EFA-Pläne im Allgemeinen nicht in zufrieden stellendem Maße stattfindet und fordern effektivere Mechanismen in diesem Bereich.

Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass die den NGOs auch von der UNESCO zugeschriebene Rolle als Bildungserbringer vor allem im Bereich non-formaler Bildung oft Mängel im formalen Bildungssystem bzw. lückenhafte Bildungsstrategien der Regierungen verschleiern soll. Die damit verbundene geringere Mittelallokation für non-formale Bildung würde das Risiko einer Dreiteilung des Bildungssystems in non-formale Bildung für die armen Bevölkerungsschichten, das formale öffentliche Bildungssystem für die Mittelklassen und das private formale Bildungssystem für die begüterten Bevölkerungsteile in sich bergen. Non-formale Bildung müsse als Ergänzung, jedoch nicht als Ersatz für das formale System verstanden werden (Education International 2003, 39f).

Hauptpunkt der Kritik ist jedoch meist der makroökonomische Rahmen, in dem sich die EFA-Bildungsreformen bewegen und an den sie angebunden sind (siehe dazu das jüngste Papier von Action Aid International: Contradicting Commitments). In diesem Zusammenhang wird vor allem die Politik der internationalen Finanzinstitutionen kritisiert, die diese Rahmenbedingungen durch Kreditkonditionalitäten vorschreiben, darüber hinaus jedoch auch die Bildungsförderungsstrategien bilateraler Geberagenturen, die sich meist in einem konsensuellen Verhältnis zur Politik der internationalen Finanzinstitutionen bewegen.

Im Wesentlichen weisen die Kritiker darauf hin, dass sowohl die nationalen Bildungsstrategien als auch die zur Anwendung kommenden Instrumente der Bildungszusammenarbeit und Entwicklungszusammenarbeit, wie etwa die PRSPs und äquivalente Pläne, dem übergeordneten Ziel makroökonomischer Stabilität untergeordnet werden, was in der Praxis zur massiven Einschränkung des öffentlichen Budgets auch im Bildungsbereich führt.

Kreditkonditionalitäten vor allem des IWF, etwa die Deckelung des öffentlichen Budgets, laufen oft diametral den Maßnahmen zuwider, die sich zur Erreichung der EFA-Ziele als notwendig erweisen (Ausbau der Bildungseinrichtung, stark erhöhte Anzahl von Lehrpersonal, Investitionen in die Infrastruktur und Lehrerausbildung etc.). Auch im Bereich der Bildungspolitik führen die von Gebern vorgelegten starren Rahmenindikatoren (beispielsweise für die Teilnahme an FTI) zu einer Beschränkung der Entscheidungsfreiheit der Länder über ihre Bildungspolitik. Dadurch kommt es oft zu einer unausgewogenen Bildungsstrategie, die meist den Primarschulsektor prioritär behandelt und eine Reform des gesamten Bildungssektors verunmöglicht.

Im Speziellen werden von NGOs die Strategien in Bezug auf das Lehrpersonal kritisiert, dessen zentrale Rolle für die Erreichung der EFA-Ziele allgemein anerkannt ist. Die meisten der zur Anwendung kommenden Bildungspläne sehen jedoch Kürzungen der Gehälter und massive Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen und überdies keinerlei Integration der Vertretungsorganisationen der Lehrer in den EFA-Prozess vor.

Ein wesentlicher Aspekt ist auch die Diskussion um fehlende Absorptionskapazitäten, die von Geberagenturen oft als Argument herangezogen werden, um von einer Erhöhung der Zuwendungen abzusehen. Die Gründe für solche Absorptionsschwierigkeiten sind aber oft in den Restriktionen der Kreditgeber (Beschränkung der öffentlichen Aufwendungen für Bildung) zu finden und werden in manchen Fällen auch durch eine falsche Politik der Bildungsförderung verstärkt (bspsw. erzwungene und verfrühte Dezentralisierung).

Ein zentraler und kontinuierlicher Kritikpunkt der NGOs ist die geringe Bereitstellung von finanziellen Ressourcen für die Bildung, vor allen Dingen Grundbildung, durch die Geber. Dadurch würden diese ihren Verpflichtungen im Rahmen der globalen Partnerschaft EFA nicht nachkommen (Global Campaign for Eduction 2003). Die geringe Vorhersagbarkeit und Kontinuität der Zuwendungen würde darüber hinaus die mittel- und langfristigen Planungskapazitäten der Entwicklungsländer unterminieren.

3.4. Perspektiven

In der internationalen Bildungsdiskussion wird allgemein davon ausgegangen, dass die EFA-Ziele nur erreicht werden können, wenn es zu substantiellen Beschleunigung der Reformanstrengungen unter Berücksichtigung der quantitativen und qualitativen Ebene kommt. Die Diskussion ist dabei im breiteren Kontext zu betrachten, insbesondere im Hinblick auf die im Jahr 2005 durchgeführte Zwischenstandsüberprüfung der Millenniumsziele.

Als wesentliche Akteurin des EFA-Prozesses auf internationaler Ebene betont die UNESCO in ihrer EFA-Strategie 2005–2015 (UNESCO 2005 g), in ihrem Programm für die kommenden Jahre (UNESCO 2005 a) sowie in den Dokumenten der diesjährigen Treffen der EFA Working Group (UNESCO 2005) und der EFA High Level Group (UNESCO 2005 f) die Notwendigkeit, weltweit die Aufmerksamkeit für den EFA-Prozess zu erhöhen. Damit trägt sie der Tatsache Rechnung, dass seit dem Jahr 2000 die sechs EFA-Ziele sowie der gesamte EFA-Prozess mit einer umfassend angelegten und holistischen Bildungskonzeption gegenüber den MDGs in den Hintergrund getreten sind. Im Bildungsbereich ist dadurch eine Verengung auf das MDG 2 – universelle Primarschulbildung – zu verzeichnen, die zu Vernachlässigungen in anderen Bereichen geführt hat. Um dieser Tendenz entgegenzutreten will sich die UNESCO für eine stärkere politische Verankerung des EFA-Prozesses auf internationaler Ebene einsetzen.

Darüber hinaus wird die dringliche Notwendigkeit zur Erhöhung der Finanzmittel betont. In diesem Zusammenhang werden einerseits die Geber zur substantiellen Erhöhung der Finanzmittel aufgefordert, andererseits sollen neue innovative Mechanismen ins Auge gefasst werden, wie etwa der Vorschlag einer International Finance Facility oder so genannter Debt Swaps, d.h. aus Entschuldungsinitiativen stammende Mittel direkt für EFA einzusetzen (UNESCO 2005 f).

Thematisch rückt die UNESCO in ihrem Programm für die kommenden Jahre sowie im aktuellen Global Monitoring Report das Thema „Literacy“ (ungenügend übersetzt mit „Alphabetisierung“) ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Auch dadurch soll aufgezeigt werden, dass die über den Primarschulsektor hinausgehenden Bildungsbereiche nicht vernachlässigt werden dürfen. Literacy soll, so der Report, aber nicht nur als EFA-Ziel mehr Gewicht bekommen,

sondern insgesamt ins Zentrum des EFA-Prozesses rücken und als Art Querschnittspriorität entlang von drei Achsen entwickelt werden:

- ein formales Schulsystem von guter Qualität für alle Kinder,
- Alphabetisierungskampagnen für Jugendliche und Erwachsene,
- die Entwicklung von förderlichen Lernumgebungen mit dem übergeordneten Ziel „alphabetisierte" Gesellschaften (literate societies) zu schaffen.

Damit wird einmal mehr auf die ganzheitliche Bildungskonzeption, die EFA zugrunde liegt, hingewiesen und die Einbettung von Bildung in breitere gesellschaftliche Zusammenhänge aufgezeigt.

Weitere Prioritätensetzungen der UNESCO sind die Frage der Lehrerausbildung im subsaharischen Afrika, Bildung für die ländliche Bevölkerung, die Frage von Bildung und HIV/Aids sowie Bildungsqualität. Hinzu kommt eine Erneuerung der Verpflichtung, die Gender-Frage prioritär zu behandeln.

Für die bessere Umsetzung der EFA-Ziele definiert der Global Monitoring Report 2006 (siehe Seite 249) neun prioritäre Aktionsfelder:

- Breite EFA-Maßnahmen:
  - Universeller Primarschulbildung und Bildungsqualität durch u.a. die Abschaffung von Schulgebühren, spezielle Strategien für benachteiligte Gruppen, mehr Lehrer und bessere Lehrerausbildung, mehr frühkindliche Betreuung, Schulgesundheits- und -speisungsprogramme.
  - Mehr Anstrengungen auf Geschlechtergleichstellung
  - Erhöhung der Mittelaufwendungen und der Mitteleffizienz

- Alphabetisierungsmaßnahmen:
  - Mehr Gewicht auf internationaler Ebene für Erwachsenenalphabetisierung durch Integration dieses Bereichs in nationale EFA-Pläne und PRSPs
  - Schwerpunktsetzung auf alphabetisierte Gesellschaften und nicht nur Individuen durch entsprechende Strategien (Förderung von Bibliotheken, Verlagswesen, neue Medien etc.)
  - Definition von Regierungsverantwortung für die Alphabetisierung von Jugendlichen und Erwachsenen und die Bereitstellung adäquater Mittel

- Internationale Maßnahmen:
  - Verdoppelung der ODA für Grundbildung um den Wert von US$ 7 Mrd. zu erreichen
  - Schwerpunktsetzung der Mittelzahlungen auf die Länder mit den größten Dringlichkeiten sowie weitere und stärkere Harmonisierung
  - Ergänzung der Mittelzuwendungen durch technische Unterstützung, vor allem im Bereich der Alphabetisierung.

Insgesamt scheint vor allem in Folge der MDG-Zwischenstandsüberprüfung das Bewusstsein über ein notwendiges holistisches Herangehen an Bildungsfragen auf internationaler Ebene zu wachsen. Wesentlichen Einfluss hat hier auch der Bericht an den UN-Generalsekretär des Millennium Projects „Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals", der einerseits eine Ausweitung der Bildungsbemühungen über den Primarschulbereich empfiehlt, andererseits die Notwendigkeit gezielter Entwicklung von Kapazitäten zur Umsetzung der MDGs unterstreicht.

Damit ist, über den Bereich der Grundbildung hinausgehend, die Rolle von Bildung als Querschnittsinstrument im Entwicklungsprozesses angesprochen. Hier schließt sich eine Diskussion um die neu zu definierenden Aufgaben von höherer Bildung sowie Wissenschaft und Forschung im Sinne der Kapazitätenentwicklung sowie im Dienste zu schaffender Wissensgesellschaften an. Grundbildung wird in dieser umfassenden Bildungsdiskussion als unerlässliche Grundlage für die Entwicklung solcher Gesellschaften angesehen. Um zu gewährleisten, dass diese auf einem universellen Zugang zu Wissen und Bildung und der Partizipation aller Beteiligten am Entwicklungsprozess aufbauen, bedarf es allerdings spezifischer Anstrengungen auf politischer und finanzieller Ebene.

4. Education for All und Bildungszusammenarbeit

Der EFA-Aktionsrahmen wurde im April 2000 in Dakar von Vertretern von 164 Ländern unterzeichnet. Er spielt gemeinsam mit den Millenniumszielen für die meisten Geberländer und multilateralen Geberorganisationen als Referenzrahmen eine große Rolle. So bezieht sich der Großteil der bilateralen Geberorganisationen in ihren Bildungsförderungsstrategien auf den EFA-Prozess und die EFA-Ziele. Einige Geberländer, etwa Norwegen, verfügen auch über explizite EFA-Strategien.

Seit der Weltbildungskonferenz in Dakar ist allerdings zu sehen, dass in der Praxis der Bildungsförderung der Bezug auf die Millenniumsziele, d.h. auf MDG 2 universelle Primarschulbildung sowie in geringerem Maße MDG 3 Geschlechterparität, die EFA-Ziele in den Hintergrund gedrängt hat. Innerhalb der Grundbildungsförderung hat der Primarschulbereich bei weitem die größte Priorität. Bildungszusammenarbeit erfolgt hier meistens bzw. immer stärker über so genannte Programm- oder Sektoransätze.

In der Folge werden die wesentlichsten Instrumente und Maßnahmen beschrieben, die in diesem Bereich in der Bildungszusammenarbeit zur Anwendung kommen, und es soll versucht werden, auf Grundlage von Evaluierungen und Erfahrungsberichten deren Stärken und Schwächen zusammenfassend aufzuzeigen. Als konkretes Beispiel wird, wo dies möglich ist, Burkina Faso herangezogen.

4.1. Sektorprogramme und Sektoransätze

Im Laufe der 1990er Jahre gab es in der Entwicklungszusammenarbeit auf der Ebene der Methoden eine Verschiebung weg von der Projekthilfe hin zu ganzheitlicheren Formen. Es entstanden die so genannten Programmansätze, die in unterschiedlichem Grad versuchten, die einzelnen Maßnahmen zu bündeln und, in Abstimmung mit den anderen Geberorganisationen sowie vor allem im engen Politikdialog mit den Partnerländern, auf die Förderung von landeseigenen Reformprogrammen auszurichten. Wichtige Aspekte dieses Paradigmenwechsels in der Entwicklungszusammenarbeit sind darüber hinaus das Streben nach mehr Eigenverantwortung der Partnerländer (Ownership), nach einem partnerschaftlichen an Stelle eines hierarchischen Verhältnisses zwischen Partnerregierungen und Geberorganisationen sowie nach verstärkter Koordinierung unter Gebern und Harmonisierung der jeweiligen Strategien und Vorhaben.

Als übergeordnete Form dieser ganzheitlichen Ansätze können die Budgethilfen angesehen werden, welche die direkte finanzielle Unterstützung des Staatshaushaltes des Partnerlandes ohne sektorale oder anderweitig spezifische Bindung der Mittel vorsehen. Unter den Geberorganisationen gibt es einen verstärkten Trend zum Einsatz genereller Budgethilfen, was sich auch in Empfehlungen bpsws. der Europäischen Kommission oder in Rahmendokumenten wie der jüngst verabschiedeten Paris Declaration on Aid Effectiveness ausdrückt.

Zu unterscheiden sind unterschiedliche Formen von Budgethilfen, etwa die Sektorbudgethilfen, bzw. Budgethilfen, die regional gebunden sind. Es soll hier in der Folge vor allem auf die sektoral gebundenen Formen eingegangen werden, für die der gängige Begriff der Sector-Wide Approaches (SWAps) verwendet wird.

SWAps dienen der Unterstützung der staatlichen Politik in einem Sektor bzw. Subsektor durch die Geberländer. Dies geschieht durch Ausarbeitung eines Reformprogramms für den betreffenden Sektor bzw. Subsektor, die im Idealfall in einem breiten Konsultationsprozess aller Akteure des Sektors und im Dialog mit den Geberorganisationen erfolgen soll. Die

Hauptverantwortung für die Ausarbeitung des Reformplans soll jedoch beim Partnerland liegen (Ownership). Die SWAps sehen auch die Koordinierung der Geber untereinander vor, die nach Möglichkeit in eine Form der gemeinsamen oder gebündelten Finanzierung des Regierungsprogramms münden soll. Übergeordneter Rahmen der SWAps sind nationale Armutsbekämpfungsstrategien, meist Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs), und deren makroökonomische Vorgaben.

SWAps entstanden im Kontext der Strukturanpassungsprogramme und dem in der Folge von der Weltbank entwickelten Konzept der Sector Investment Programmes (SIP). Sie waren ursprünglich eher an das Kriterium der makroökonomischen Stabilität gebunden, denn an sektor-relevante Kriterien im engeren Sinn, was sich auch in ihrer Anbindung an PRSPs oder umfassendere Entwicklungsprogramme ausdrückt.

Als Vorteile von SWAps werden folgende angesehen[1] :

- Stärkung der Eigenverantwortung (Ownership) und der Führungsrolle (leadership) des Partnerlandes;
- Stärkung der institutionellen und individuellen Kapazitäten im Partnerland;
- Förderung institutioneller Reformen;
- Minderung fragmentierter und vereinzelter Entwicklungsprojekte durch verbesserte Geberkoordinierung;
- Reduktion des administrativen Aufwands und der Transaktionskosten für das Partnerland;
- Stärkung demokratischer und partizipativer Methoden.

Vorbedingungen für einen erfolgreichen Swap sind v.a.:

- eine gefestige Führungsrolle des Bildungsministeriums;
- institutionelle Unterstützung für den Prozess auch in den anderen Bereichen der Regierung, insbesondere von Seiten des Finanzministeriums;
- eine breiter Konsens zwischen der Regierung und den Gebern in Bezug auf Fragen der Sektorpolitik und der Umsetzung;
- Makroökonomische sowie politische Stabilität.

Die Ausarbeitung eines Sektorreformprogramms (bzw. Reformprogramms für einen Subsektor) ist Voraussetzung für einen SWAp.

Typische Komponenten eines Sektorprogramms sind:

- eine klar definierte Sektorpolitik und -strategie sowie ein übergeordnetes Rahmendokument (PRSP);
- ein so genannter Medium Term Expenditure Framework (MTEF);
- ein Monitoring System;
- ein formalisierter Prozess der Geberkoordinierung unter Leitung der Regierung;
- ein Prozess in Richtung harmonisierte Umsetzungmaßnahmen, v.a. im Finanzbereich;
- ein systematischer Konsultationsprozess aller Akteure des Sektors.

[1] Die folgenden Ausführungen stützen sich im Wesentlichen auf das Dokument: *Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes, February 2003*, das den Erfahrungsstand sowie die Diskussion auf diesem Gebiet umfassend widerspiegelt.

Da die PRSPs umfassende Armutsbekämpfungsstrategien beinhalten, stellt Bildung als ein zentraler Bereich des Sozialsektors immer eine Komponente dieser Papiere dar, auch in jenen Ländern, die über keine eigene Bildungsstrategie bzw. ein Bildungssektorprogramm verfügen. Allerdings zeigt eine rezente Studie über Bildung und PRSPs auf, dass die Qualität dieser Bildungskomponenten in den einzelnen PRSPs sehr unterschiedlich und grundsätzlich dann besser ist, wenn ein landeseigener Bildungsplan vorliegt (Caillods/Hallak 2004).

Insgesamt sind die oben beschriebenen Instrumente im breiteren Rahmen eines Kontinuums zu betrachten, das eine konzeptionelle Verschiebung weg von der Projekthilfe hin zu ganzheitlicheren Ansätzen umfasst. Innerhalb dieses Kontinuums finden sich unterschiedliche Formen von Maßnahmen und Instrumenten, deren Umsetzung am besten als in Entwicklung befindlicher Prozess ohne linearen Verlauf zu betrachten ist. In den seltensten Fällen entspricht er den idealen Vorstellungen oder beinhaltet die oben beschriebenen Teilkomponenten in idealer Form.

Beim Einsatz von generellen Budgethilfen wird davon ausgegangen, dass ein Teil der Mittel als Bildungsförderung angesehen werden kann. Aus Bildungssicht gilt als Nachteil von generellen Budgethilfen, dass diese weniger Möglichkeiten bieten, einen gezielten bildungspolitischen Dialog mit der Partnerregierung zu führen und die erforderlichen spezifischen Kapazitäten zu stärken, als dies bei der Ausarbeitung eines Sektorprogramms der Fall ist.

Bildungspolitisch betrachtet stellen die Sektorprogramme die Kernstücke der besprochenen Instrumente dar. In der Praxis zeigt sich hier jedoch, dass es in vielen Ländern unterschiedliche, einander oft überschneidende Dokumente gibt. Manchmal werden existierende Sektorpläne nach neuen Kriterien umgearbeitet (etwa um als Bildungskomponente für PRSPs zu fungieren oder die Aufnahmekriterien für FTI – siehe weiter unten – zu erfüllen), manchmal existieren mehrere Dokumente nebeneinander.

Hinsichtlich der Kongruenz mit dem EFA-Prozess zeigt sich das gleiche eher uneinheitliche und unübersichtliche Bild. Wo es nationale EFA-Pläne gibt, sind diese in manchen Fällen identisch mit bereits zuvor existierenden Bildungssektorplänen, bzw. stellen Adaptierungen dieser Pläne dar. In anderen Fällen existieren die EFA-Pläne parallel zu anderen Bildungsreformplänen.

Von den von Caillods/Hallak untersuchten PRSPs weist kein einziges in seiner Bildungskomponente Bezugnahmen auf alle sechs EFA-Ziele auf. Die am häufigsten erwähnten Ziele sind universelle Primarschulbildung sowie Bildungsqualität. Wenig Beachtung finden Erwachsenenbildung sowie Geschlechtergleichstellung. Doch betonen die Autoren, dass auch dort, wo Bezug auf die EFA-Ziele genommen wird, selten ein umfassendes und kohärentes Set von Maßnahmen zur Umsetzung existiert. Ausnahme bildet das zweite EFA-Ziel, die universelle Primarschulbildung (Caillods/Hallak 2004, 57ff).

SWAps und die ihnen zugrunde liegenden Sektorprogramme werden in der Praxis zumeist für einen Subsektor erstellt, den Primarschulsektor. In manchen Fällen umfassen die Programme den breiteren Grundbildungssektor, doch wird auch hier in der Praxis das Schwergewicht auf den Primarschulsektor gelegt. Das kann in der Folge dazu führen, dass die EFA-Ziele, falls sie in die Sektorstrategie integriert sind, bzw. sofern zu ihrer Umsetzung ein eigener Plan vorliegt, in ihrer Gesamtheit relativ wenig Beachtung in der nationalen Bildungspolitik erhalten.

In Burkina Faso beispielsweise wurde 1999 der *Plan Décennal de Développement de l'Education de Base 2000 – 2009 (PDDEB)* erstellt, der von einigen Gebern (u.a. Kanada, Niederlande, Weltbank) in einem sektorumfassenden Ansatz unterstützt wird und die Grund-

lage für Burkina Fasos Teilnahme an FTI darstellt. Der PDDEB definiert vier allgemeine Hauptziele:

- Vergrößerung des quantitativen Angebots im Grundbildungsbereich und Reduktion der Ungleichheiten.
- Verbesserung der Qualität und Relevant der Grundbildung unter Berücksichtigung einer kohärenten und ganzheitlichen Weiterentwicklung der unterschiedlichen Ebenen und Bereiche der Grundbildung.
- Förderung der Alphabetisierung und alternativer Bildungsformen.
- Entwicklung und Stärkung der Kapazitäten im Bereich des Managements und der Evaluierung sowie der Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit.

Sowie sechs spezifische Ziele:

- Die Einschulungsraten bis zum Jahr 2009 auf 70 % anzuheben, unter besonderer Berücksichtigung der Mädchenbildung und der ländlichen Gebiete.
- Diversifizierung des Bildungsangebots im Grundschulbereich.
- Die Alphabetisierungsrate bis zum Jahr 2009 auf 40 % anzuheben.
- Die Qualität und Relevanz der Grundbildung durch Ausbildungsmaßnahmen für das Lehr- und administrative Personal, die Verbesserung der Unterrichtsbedingungen sowie kontinuierliches Monitoring zu verbessern.
- Das Bildungsangebot im Post-Alphabetisierungsbereich sowohl in den nationalen Sprachen als auch auf Französisch zu diversifizieren um den Bildungs- und Informationsprozess der Alphabetisierten aufrechtzuerhalten und der kontinuierlichen Grundbildung förderliche Gemeinschaften zu schaffen.
- Die Kapazitäten im Management und Führungsbereich u.a. durch Ausbildungsmaßnahmen zu stärken.

Es existiert darüber hinaus ein Plan zur Umsetzung der EFA-Ziele (Plan d'Action National de l'Education pour Tous), der sich auch auf den PDDEB stützt und die Umarbeitung des PDDEB im Sinne der EFA-Ziele empfiehlt.

4.2. Die Fast-Track Initiative (FTI)

FTI wurde 2002 von der Weltbank und einigen multi- sowie bilateralen Gebern ins Leben gerufen. Grundlage dafür ist der in Dakar verabschiedete EFA-Aktionsrahmen, in dem festgestellt wurde, dass „no countries seriously committed to education for all will be thwarted in their achievement of this goal by a lack of resources".

FTI versteht sich als globale Partnerschaft zwischen Geberorganisationen und Entwicklungsländern mit dem Ziel, die Umsetzung des MDGs der universellen Primarschulbildung bis 2015 zu beschleunigen. Dies soll vor allem durch Bereitstellung von spezifischer technischer Hilfe und zusätzlichen finanziellen Ressourcen erreicht werden. Die Teilnahme steht allen Ländern mit geringem Einkommen offen. Vorraussetzungen sind die Annahme des landeseigenen PRSPs durch die Geber und die Erstellung eines Bildungssektorreformplanes auf Grundlage bzw. unter Berücksichtigung der FTI-Rahmenindikatoren.

Bislang beschränkte sich FTI vor allem auf die technische bzw. strategische Unterstützung der Partnerländer. Zusätzliche finanzielle Mittel sollen durch bereits im Land existierende Geberstrukturen verfügbar gemacht werden. Da in manchen Ländern diese Ressourcen nicht ausreichen, wurde der Catalytic Fund ins Leben gerufen. Aus seinen Mitteln werden

jene Länder gefördert, in denen die Umsetzung der Bildungsreformen am Mangel an verfügbaren Mitteln scheitern würde. Inzwischen wurde auch der Education Program Development Fund gegründet. Seine Mittel stehen jenen Ländern zur Verfügung, die keine Bildungssektorreformprogramme haben und daher bislang nicht an FTI teilnehmen konnten. Der Fonds soll diese Länder bei der Erstellung der Bildungsprogramme sowie beim Aufbau der dazu notwendigen Kapazitäten unterstützen.

Derzeit beteiligen sich 18 Länder (Äthiopien, Burkina Faso, Gambia, Ghana, Guinea, Guyana, Honduras, Kenia, Lesotho, Jemen, Madagaskar, Mauretanien, Moldau, Mosambik, Nicaragua, Niger, Tadschikistan, Vietnam) an FTI.

FTI ist für eine Reihe von Gebern zum zentralen Instrument ihrer Förderung im Primarschulbereich geworden. Nach drei Jahren des Bestehens wird v.a. auf Erfolge auf politischer Ebene hingewiesen, einerseits durch die erhöhte Aufmerksamkeit, die durch FTI der Bildungsfrage in den Entwicklungsländern entgegengebracht wurde, andererseits durch den beschleunigten Koordinierungsprozess unter Gebern sowie den Politikdialog zwischen Gebern und Partnerländern. So wird FTI heute als die erste globale Initiative ihrer Art zur koordinierten Unterstützung eines spezifischen Sektors bezeichnet.

Der EFA-FTI Draft Progress Report 2005 spricht für die 18 derzeit beteiligten Länder von stetigen Fortschritten im Bereich der universellen Grundbildung, die allerdings nur in fünf Fällen (Vietnam, Guyana, Tadschikistan, Gambia und Mosambik) ausreichend seien um das Ziel bis 2015 zu erreichen. Für Madagaskar, Niger und Burkina Faso wird angegeben, dass die Rate der Primarschulabschlüsse verdreifacht werden müsste, um das MDG 2 zu erreichen (EFA-FTI Draft Progress Report 2005, 9).

Als größte Schwäche von FTI werden auch von Geberseite die ungenügenden finanziellen Aufwendungen angesehen, eine Tatsache, die auch insbesondere von zivilgesellschaftlichen Organisationen immer wieder heftig kritisiert wird. Das FTI-Sekretariat schätzt die weltweiten Erfordernisse um das Ziel universeller Primarschulbildung zu erreichen auf US$ 10 Mrd. jährlich, für die Länder mit niedrigem Einkommen auf US$ 3,7 Mrd. Die durchschnittliche ODA für Grundbildung umfasste in den Jahren 2002 und 2003 für die Länder mit niedrigem Einkommen allerdings nur US$ 1,6 Mrd. bzw. 43 % der erforderlichen Summe (EFA-FTI Draft Progress Report 2005, 3).

Die ursprüngliche Vorgangsweise, durch FTI die einzelnen Geberorganisationen zur Erhöhung ihrer Finanzhilfe über bereits gegebene Kanäle zu motivieren, hat nicht die erwarteten Ergebnisse gebracht. Um die Finanzlücken zu überbrücken wurde der Catalytic Fund für eine Periode von drei Jahren ins Leben gerufen. Zurzeit wird über eine Ausweitung dieses Fonds beraten (Co-Chairs Recommendation Paper 2005, 3). Im Jahr 2005 umfasst der Catalytic Fund ein Budget von US$ 80 Mio., das für die nächsten beiden Jahre auf US$ 140 Mio. erhöht werden soll (EFA-FTI Draft Progress Report 2005, 14). Für manche Länder, etwa Burkina Faso, wird allerdings hervorgehoben, dass das Hauptproblem nicht fehlende Mittel, sondern vielmehr die Absorptionskapazität des Landes sei.

Die Mittel des im vergangenen Jahr geschaffenen Education Program Development Fund betrugen insgesamt US$ 5,8 Mio.

Insgesamt werden im Hinblick auf die Bereitstellung finanzieller Ressourcen folgende Problembereiche identifiziert (EFA-FTI Draft Progress Report 2005, 154f.):

- Die verfügbaren Finanzmittel sind ungleich verteilt. 70 % der Länder mit niedrigem Einkommen verfügen über nur vier bilaterale Geberländer als Partner, während die meisten Geber sich in wenigen Ländern konzentrieren. Dadurch ist es unwahrschein-

lich, dass die Strategie, bilaterale Geber zu einer Erhöhung ihrer Mittel zu motivieren, erfolgreich sein wird. Eine Alternative wäre die Erhöhung multilateraler Mittel oder die Schaffung eines eigenen FTI-Fonds.

- Die Kooperation zwischen bilateralen Geberagenturen ist zeitaufwendig und funktioniert nicht optimal.
- Die Vorhersagbarkeit der verfügbaren Mittel ist sehr gering.

Was die angestrebte erhöhte Wirksamkeit der Bildungsförderung durch FTI betrifft, so gibt es dahingehend keine systematischen Studien. Es wird allerdings davon ausgegangen, dass FTI den Politikdialog innerhalb der Bildungsakteure eines Landes sowie deren Integration in das Bildungssektorprogramm gefördert sowie insgesamt die Qualität der Bildungssektorprogramme verbessert hat (EFA-FTI Draft Progress Report 2005, 22).

Für die Zukunft wird über eine substantielle Ausweitung der beteiligten Länder beraten. Vor allen Dingen von Seiten der UNESCO wird darüber hinaus propagiert, FTI über das MDG 2 der universellen Primarschulbildung im Sinne der gesamten EFA-Ziele weiterzuentwickeln (UNESCO 2005 d).

Neben der UNESCO haben auch zivilgesellschaftliche Organisationen wiederholt die Ausrichtung von FTI ausschließlich auf das MDG 2 kritisiert. Daneben wird die nicht ausreichende Beteiligung sowohl der Partnerländer als auch der Zivilgesellschaft als verbesserungswürdig hervorgehoben. Inhaltlich stellen zivilgesellschaftliche Organisationen die Effizienz der FTI-Rahmenindikatoren in Frage. Diese würden ein starres Modell von Indikatoren (z.B. zur Höhe des staatlichen Bildungsbudgets oder den Lehrergehältern) für alle beteiligten Länder ohne Rücksichtnahme auf die jeweiligen Bedingungen propagieren. Anstelle von Richtlinien würden die FTI-Rahmenindikatoren manchmal Konditionalitäten darstellen. Der größte Kritikpunkt sind allerdings die nicht ausreichenden Finanzmittel, die einige Bildungsakteure der Zivilgesellschaft dazu gebracht haben, FTI als in der Praxis kaum wirkungsvoll zu bezeichnen (Education International 2003, 29f; Rose 2003).

Aufmerksamkeit verdienen in diesem Zusammenhang auch die Prozesse, die auf Landesebene stattfinden. Für Burkina Faso etwa berichtet eine große Evaluierungsstudie zur Grundbildungsförderung, dass FTI dem Land von den Geberagenturen praktisch aufgezwungen wurde, während das Bildungsministerium große Bedenken hinsichtlich des von FTI vorgegebenen Zeitrahmens und der Indikatoren hatte, weil diese die vorhandenen Kapazitäten und Möglichkeiten des Landes bei Weitem übersteigen würden. Darüber hinaus würde der FTI-Plan den breiter angelegten EFA-Plan ins Hintertreffen rücken (Local Solutions to Global Challenges: Towards Effective Partnership in Basic Education 2003, 87 und 92).

4.3. Thematische Schwerpunkte in der Bildungszusammenarbeit

Thematisch zeigen sich in den letzten Jahren vermehrt Schwerpunktsetzungen in der Bildungszusammenarbeit, die den Einfluss des EFA-Prozesses widerspiegeln. Große Priorität hat die Förderung spezifischer Maßnahmen im Gender-Bereich. Daneben sind Interventionen im Bereich der Bildungsqualität, insbesondere LehrerInnenausbildung, Lehrplan- und Lehrmaterialentwicklung sowie Unterrichtsmethoden einschließlich der Verwendung neuer Technologien wesentlich. An Gewicht hat die Unterstützung von Unterricht und Bildungsmaßnahmen in lokalen Sprachen bzw. der Muttersprache gewonnen, was inzwischen als ein wesentlicher Faktor zur erfolgreichen Alphabetisierung und Absolvierung der Primarschule angesehen wird.

Das Thema HIV/Aids, dessen Auswirkungen auf die Bildungssysteme sowie andererseits die potentielle Rolle, die Bildung in der Prävention und Bekämpfung von Aids spielen kann, wird immer mehr zu einem überwölbenden bzw. Querschnittsthema in der Bildungszusammenarbeit. Des Weiteren spielen Bildung in Notsituationen und Krisen und Bildung für marginalisierte Gruppen (inclusive education) eine wesentliche Rolle.

4.4. Erfahrungswerte des Umsetzungsprozesses

Im Folgenden sollen die Erfahrungen mit der Umsetzung der nationalen Bildungssektorreformen im Hinblick auf die darin angewendeten Instrumente der Bildungszusammenarbeit zusammengefasst werden. Dies wird zunächst spezifisch für Burkina Faso ausgeführt. Grundlage hierfür sind v.a. die von der niederländischen Regierung und einigen anderen Geberorganisationen in Auftrag gegebene Evaluierungsstudie im Grundbildungsbereich Local Solutions to Global Challenges: Towards Effective Partnership in Basic Education. Joint Evaluation (2003), die Fünfte Überprüfung des PDDEB (Cinquième Mission Conjointe 2005) sowie der Fortschrittsbericht über den nationalen EFA-Prozess (L'état d'avancement des plans sectoriels ou d'EPT dans le pays). Im Anschluss wird versucht einige verallgemeinernde Schlussfolgerungen zu ziehen.

- Große Verbesserungen sind im Bereich des Zugangs zu Bildung zu verzeichnen, gewisse Verbesserungen auch auf dem Gebiet der Geschlechtergleichstellung.
- Hinsichtlich der Bildungsqualität gibt es ebenfalls Fortschritte, diese sind allerdings eher bescheiden. Abbruchs- und Wiederholungsraten sind zwar gesunken, sind jedoch generell sehr hoch. Auch die Erfolgsraten bei Prüfungen sind nach wie vor relativ niedrig.
- Die Hauptaufmerksamkeit der Regierung sowie der Geber liegt auf dem Primarschulsektor, während non-formale Bildung und Alphabetisierung v.a. die Domaine von NGOs ist. In der Bildungsreform findet nicht die gesamte EFA-Agenda Berücksichtung.
- Das Primarschulsystem ist insgesamt wenig innovativ, viel mehr bedient es sich klassischer Unterrichtsmethoden. Reformen kommen in der Regel selten über die Testphase hinaus, bzw. sind sie dann die Antwort auf den Ressourcenmangel (z.B. multigrade teaching – eine Lehrkraft unterrichtet gleichzeitig mehrere Schulstufen). Sie haben kaum Einfluss auf das gesamte Schulsystem.
- Non-formale Bildung und Alphabetisierung sind grundsätzlich flexiblere und innovativere Bereiche, werden strukturell jedoch vernachlässigt. Allerdings wurde im Rahmen des PDDEB der Fonds FONAENF (Fonds pour l'Alphabétisation et l'Education non Formelle) eingerichtet.
- Stetige Verbesserungen sind in den Partnerschaften zwischen der Regierung und den Gebern zu verzeichnen, allerdings ist der Bildungsreformprozess dennoch stark von den Gebern beeinflusst. Die Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft wurden durch den FONAENF sowie die Schaffung von Koordinationsstrukturen für NGOs im Grundbildungsbereich bis zu einem gewissen Grad formalisiert.
- Hinsichtlich der Koordinierung unter Gebern gibt es Fortschritte, sie entspricht allerdings nicht vollständig den Erwartungen. Es gibt teilweise formalisierte Strukturen der Geberkoordination, der Koordinierungsprozess findet allerdings nicht, wie angestrebt, unter der Leitung der Regierung Burkinas statt.
- Die angestrebte Dezentralisierung wird in der Praxis nicht effizient umgesetzt, sondern ist eher als Dekonzentration der Bereitstellung von Bildungsdienstleistungen zu sehen, denn als Dezentralisierung von Entscheidungen und Ressourcen.

- Einige Maßnahmen des PDDEB haben zu stark sinkender Motivation der Lehrerschaft geführt, die um ihren Berufsstatus fürchtet. Es besteht keine Integration der Lehrerschaft in den Reformprozess.
- Die Konzentration auf den Primarschulsektor könnte sich negativ auf die Weiterentwicklung anderer Teile des Bildungssystems auswirken. Die größten Probleme zeichnen sich im Bereich des Übergangs zur Sekundarschule ab, welche die große Anzahl von Primarschulabsolventen nicht aufnehmen können. Abhilfe könnte das Modell der non-formalen Alphabetisierungszentren schaffen, die zu Bildungszentren auf Gemeindeebene umgewandelt werden und so einen Übergang von der formalen Schulbildung zur Arbeitswelt schaffen könnten.
- Der Anteil der landeseigenen Finanzmittel für die Bildungsreform ist zwar gestiegen, dennoch besteht eine starke Abhängigkeit der Bildungsreform von den Mitteln ausländischer Geberorganisationen.
- Institutionelle und personelle Kapazitätsmängel im administrativen und Managementbereich stellen ein großes Problem dar.

Für Burkina Faso wird davon ausgegangen, dass das Land die EFA-Ziele nicht erreichen wird. Grund dafür sind einerseits fehlende Ressourcen, andererseits zu hoch gesteckte Ziele und unrealistische Bildungspläne, welche die tief verwurzelten sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Gegebenheiten des Landes nicht angemessen berücksichtigen. Für die Zukunft wird die Ausweitung des PDDEB auf frühkindliche Entwicklung, den ersten Zyklus der Sekundarbildung, berufliche Bildung sowie die Frage von HIV/Aids als notwendig erachtet.

Über das Beispiel Burkina Faso hinaus ergeben sich zusammenfassend folgende Erfahrungswerte hinsichtlich des Umsetzungsprozesses von EFA und der Anwendung von Instrumenten wie SWAps:

- Generell ist eine Verbesserung auf quantitativer Ebene zu verzeichnen, v.a. die Erhöhung der für Bildung bereitgestellten Finanzmittel, die Verbesserung von Einschulungsraten im Primarbereich, Verbesserungen im Infrastrukturbereich etc.
- Es zeigt sich ebenfalls eine Beschleunigung des institutionellen Wandels, v.a. Verbesserungen in den partnerschaftlichen Beziehungen, im Bereich der Kapazitätenentwicklung sowie in der Partizipation der Bildungsakteure.
- Einer der größten Problembereiche ist die häufig auftretende administrative Überforderung der betroffenen Institutionen im Partnerland, was mitunter auch zu einer Verstärkung der Kapazitätsmängel führen kann, insbesondere wenn Geber im Sinne besserer Effizienz eigene Umsetzungsstrukturen aufbauen.
- Häufig zeigt sich auch auf Geberseite ein Mangel an Kapazitäten sowie mangelnde oder fehlende Koordinierung der Geber auf lokaler Ebene.
- Dezentralisierung erweist sich in der Praxis als schwierig. Der Politikdialog findet meistens mit den zentralen Institutionen des Partnerlandes statt. Kapazitätenentwicklung auf Ebene der Schulen und Schulgemeinschaften, die sich für Verbesserungen im Bildungsbereich oft als wesentlich erweisen, findet im Rahmen von SWAps kaum statt.
- Die Konzentration der Förderung auf Primarschulbildung kann zu einer unausgewogenen Reform der Bildungssysteme in den Partnerländern führen und dadurch zu deren Fragmentierung und Ineffizienz beitragen.
- Durch die Konzentration auf den Primarschulbereich geraten Bildungsinnovationen, alternative Modelle sowie auf bestimmte, meist benachteiligte Zielgruppen ausgerichtete Bildungsmaßnahmen ins Hintertreffen, da diese zumeist weiterhin im Projektmodus und über NGOs gefördert werden.

- Es zeigt sich, dass der Dialog mit und die Integration von zivilgesellschaftlichen Organisationen und NGOs unzureichend ist. Das verstärkt die Vernachlässigung oben genannter Maßnahmen im Bereich von Bildungsinnovationen und Bildungsangeboten für marginalisierte Gruppen.

4.5. Ausblick

Im Allgemeinen überwiegt in der Bildungszusammenarbeit, insbesondere unter großen Geberorganisationen, die Tendenz, die Bildungsförderung vermehrt über Budgethilfen abzuwickeln. Im Lichte der oben beschriebenen Erfahrungen mit der Umsetzung der Bildungssektorreformprozesse zeichnet sich daneben auch ein gewisser Trend zu ganzheitlicheren Ansätzen bzw. zur Erweiterung und Modifizierung der Konzentration auf Primarschulförderung durch Sektoransätze und Budgethilfen ab. Das zeigt sich einerseits darin, dass bislang eher vernachlässigte Bereiche der Grundbildung, wie etwa non-formale Bildung und Erwachsenenalphabetisierung, verstärkt in die Förderung eingebunden werden sollen. Deutlich spiegelt sich diese inhaltliche Erweiterung auch in der Literacy-Kampagne der UNESCO wider. Andererseits findet sich auf methodischer Ebene der Versuch, Projekthilfe stärker an die Programmhilfe und Sektoransätze anzubinden, bzw. in diese zu integrieren, um sicherzustellen, dass die Bildungsbedürfnisse unterprivilegierter Gruppen Berücksichtigung finden. Darüber hinaus sollen so wichtige Erkenntnisse im Bereich der Bildungsinnovation verallgemeinert werden.

Es zeigt sich zudem die Tendenz, Grundbildung verstärkt als Querschnittsthematik zu konzipieren. Damit ist der Einsatz von Bildungssystemen und Bildungsmaßnahmen in brennenden Entwicklungsfragen angesprochen, etwa in der HIV/Aids-Prävention und -Bekämpfung sowie auf dem Gebiet von Gesundheit, Umwelt und Demokratie.

In diesem Zusammenhang zeigt sich darüber hinaus, wie bereits an anderer Stelle erwähnt, dass die Bedeutung von Bildungsförderung im Sekundär- sowie im Tertiärbereich erneut im Steigen begriffen ist. Hintergrund dafür ist, neben dem Diskurs über die globale Wissensgesellschaft, die wachsende Erkenntnis über die bedeutende Rolle von Bildung als Querschnittsinstrument zur Erreichung wichtiger Entwicklungsziele.

Anhang 1 - Abkürzungsverzeichnis

EDI	Education for All Development Index
EFA	Education for All
EPT	Education pour Tous
FTI	Fast Track Initiative
FONAENF	Fonds pour l'Alphabétisation et l'Education non Formelle (Alphabetisierungs fonds in Burkina Faso)
IWF	Internationaler Währungsfonds
MDGs	Millennium Development Goals
NGO	Non-governmental organisation
ODA	Official Development Assistance
PDDEB	Plan Décennal de Développement de l'Education de Base 2000 – 2009 (Zehnjahresplan der Grundbildung in Burkina Faso)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SWAp	Sector-wide Approach

Anhang 2 – Millennium Development Goals

Goal 1: Eradicate extreme poverty and hunger

Goal 2: Achieve universal primary education

Goal 3: Promote Gender equality and empower women

Goal 4: Reduce child mortality

Goal 5: Improve maternal health

Goal 6: Combat HIV/Aids, malaria and other diseases

Goal 7: Ensure environmental sustainability

Goal 8: Develop a global partnership for development

Quelle: http://www.un.org/millenniumgoals/

Literatur

Action Aid International (Hg.) (2005). Contradicting Commitments. How the achievement of Education for All is being undermined by the IMF. Online in Internet: http://www.actionaidusa.org/pdf/ContradictingCommit8663C.pdf (Stand: 12.12.2005)

Bitoun, Corrine et alii (2005). An Analysis of Selected Recent and Current National Education Policies and Plans. UNESCO: International Institute for Educational Planning. Paris Online in Internet: http://portal.unesco.org/education/en/file_download.php/4ca615b8ad93dd80d453602808c55dc4Bitoun_C.doc (Stand: 12.12.2005)

Caillods, Françoise/Jacques Hallak (2004). Education and PRSPs. A review of experience. UNESCO: International Institute for Educational Planning, Paris.

Co-Chairs Recommendation Paper (2005). FTI Partnership Meeting, Beijing, November 2005. Online in Internet: http://www1.worldbank.org/education/efafti/documents/Beijing/CoChairspaper.PDF (Stand: 12.12.2005)

Damiba, Aimé (2005). Review of National Education for All Action Plans. French and Portuguese-speaking countries of Africa and Equatorial Guinea. Online in Internet: http://portal.unesco.org/education/en/file_download.php/79e5f15f73f2cf68a8c1bb31274e1046Damiba_A_1.doc (Stand: 12.12.2005)

Deutsche Unesco-Komission (Hg.) (1997). Lernfähigkeit – unser verborgener Reichtum: Unesco-Bericht zur Bildung für das 21. Jahrhundert, Berlin.

Education for All - Fast Track Initiative (Hg.) (2004). Framework. Online in Internet: http://www1.worldbank.org/education/efafti/documents/FrameworkNOV04.pdf (Stand: 12.12.2005)

Education International (Hg.) (2003). Education for All. Is Commitment Enough? Education International Report No.1, Brüssel.

EFA-FTI Progress Report (2005). Draft. Prepared for the EFA-FTI Partnership Meeting November 2005. Online in Internet: http://www1.worldbank.org/education/efafti/documents/Beijing/ProgressReport.pdf (Stand: 12.12.2005)

Global Campaign for Education (Hg.) (2003). Must try harder. A “School Report” on 22 rich countries’ aid to basic education in developing countries, Brüssel.

European Commission (Hg.) (2003). Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes, February 2003. Online in Internet: http://europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/documents/spsp_guidelines_en.pdf (Stand: 12.12.2005)

Jansen, J.D. (2005). Targeting education: The politics of performance and the prospects of “Education For All”, in: International Journal of Educational Development 25 (2005) 4, 368-381.

King, Kenneth/Pauline Rose (2005). Transparency of tyranny? Achieving international development targets in education and training, in: International Journal of Educational Development 25 (2005) 4, 362-367.

Lang-Wojtasik, Gregor (2005). “Qualität, Qualitätsmessung und Qualitätssicherung im Kontext von Education for All”. In: Zeitschrift für Entwicklungspädagogik (ZEP). 28(2), 29-30.

Little, Angela (1992): Education and Development: Macro Relationships and Microcultures. Institute of Development Studies, Sussex.

Millennium Project (Hg.) (2005). Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, London.

Ministère de l’Enseignement de Base et de l’Alphabétisation du Burkina Faso (2005). Cinquième Mission Conjointe MEBA/PTF de suivi du plan Décennal de Développement de l’Education de Base (PDDEB). 31 Mai au 2 Juin 2005, Ouagadougou.

Ministère de l’Enseigenment de Base et de l’Alphabétisation du Burkina Faso (2002). Plan d’Action de l’Education pour Tous, Ouagadougou.

Ministère de l’Enseigenment de Base et de l’Alphabétisation du Burkina Faso. Secretariat Général (1999). Plan Décennal de l’Education de Base 2000 – 2009, Ouagadougou.

Merkel, Christine M. (2000). Bildung für Alle – Zielgerade 2015? In: UNESCO heute 2-3/2000.

Netherlands Ministry of Foreign Affairs (Hg.) (2003). Local Solutions to Global Challenges: Towards Effective Partnership in Basic Education. Joint Evaluation of External Support to Basic Edcuation in Developing Countries. The Hague. Online in Internet: http://www.euforic.org/iob/detail_page.phtml?lang=en&page=index (Stand: 12.12.2005)

Rose, Pauline (2003). The Education Fast Track Initiative. A Global Campaign Review for progress, and recommendations for reform. Report prepared for Action Aid on Behalf of the Global Campaign for Education. Online in Internet: http://www.campaignforeducation.org/resources/Nov2003/GCEActionAidFTIreport.pdf (Stand: 12.12.2005)

Smith, Harvey (2005). Ownership and Capacity: Do current donor approaches help or hinder the achievement of international and national targets for education. In: International Journal of Educational Development 25 (2005) Nr. 4, S.445-456.

Tomasevski, Katarina (2003). Education denied. Costs and Remedies. London & New York.

Torres, Rosa María (2004). “Educación para todos, catorce años despues”. In: Observatorio de Educaciòn para el Control Social de las Políticas Públicas. Vol IV, Especial, Noviembre 2004. Online in Internet: http://www.observatorio.org/colaboraciones/rmtorres.html (Stand: 12.12.2005)

Torres, Rosa María (2001). “What happened at the World Education Forum?” in: Adult Education and Development. 2001(56), IIZ-DVV, Bonn .

Torres, Rosa María (1999): One decade of Education for All: The challenge ahead, Buenos Aires.

UNESCO (Hg.) (2005). Draft Programme and Budget 2006-2007, Paris.

UNESCO (Hg.) (2005). Education for All Global Monitoring Report 2006. Literacy for Life. Paris Online in Internet: http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=43283&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html# (Stand: 12.12.2005)

UNESCO (Hg.) (2005). Education for All Global Monitoring Report 2006. Literacy for Life. Summary. Paris. Online in Internet: http://www.unesco.org/education/efa_report/summary_en.pdf (Stand: 12.12.2005)

UNESCO (Hg.) (2005). EFA Working Group 6. July 2005. Background Paper on Moving Towards a Joint Action Plan for Achieving EFA by 2015. Online in Internet: http://www.unesco.org/education/efa/global_co/working_group/WGEFA6Actionplanbackground.doc (Stand: 12.12.2005)

UNESCO (Hg.) (2005). L'état d'avancement des plans sectoriels ou d'EPT dans le pays. Burkina Faso. Online in Internet: http://portal.unesco.org/education/en/file_download.php/d512347777876a903dde7af3a1c833ddBURKINA+FASO.doc (Stand: 12.12.2005)

UNESCO (Hg.) (2005). Fifth Meeting of the High-Level Group on Education for All. 28 – 30 November 2005, Beijing, China. Final Communiqué. Online in Internet: http://www.unesco.org/education/efa/global_co/policy_group/HLG2005_communiquefinal.doc (Stand: 12.12.2005)

UNESCO (Hg.) (2005). Report by the Director-General on the follow-up to the EFA strategic review and UNESCO's strategy for the 2005-2015 period. The challenges of Education for All (EFA) in sub-Saharan Africa, the Arab States and South and West Asia. Online in Internet: http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001391/139119e.pdf (Stand: 12.12.2005)

UNESCO (Hg.) (2000). The Dakar Framework for Action. Education for All: Meeting our Collective Commitments, Paris.

UNESCO (Hg.) (2000). Education for All 2000 Assessment. Global Synthesis, Paris.

UNESCO (Hg.) (1996). Education for all: Achieving the goal. The Amman Affirmation. Mid-Decade Meeting of the International Consultative Forum on Education for All. Amman, Jordan, 16-19 June 1996, Paris.

UNESCO (Hg.) (1990). World Declaration on Education for All and Framework for Action to meet basic learning Needs. Adopted by the World Conference on Education for All. Meeting Basic Learning Needs. Jomtien, Thailand. 5-9 March 1990, Paris.

UNESCO BREDA (Hg.) (2005). Education for All in Africa. Paving the way for Action, Dakar.

United Nations General Assembly (2000). Resolution Adopted by the General Assembly. United Nations Millennium Declaration. 55/2. 18 September 2000. Online in Internet: http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf (Stand: 12.12.2005)

United Nations General Assembly (1997). A/C.3/52/L.II/Rev.1 / 29 October 1997 Online in Internet: http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/un_resolution_1997.shtml (Stand: 12.12.2005)