

Das finanzielle Profil der deutschen Bildungszusammenarbeit – eine Analyse der Normen und Realitäten internationaler Bildungspolitik

Annette Scheunpflug · Mark Wenz  · Carsten Wirth

Online publiziert: 8. August 2018

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2018

Zusammenfassung Im Rahmen entwicklungspolitischer Diskurse wird der Bildungspolitik in der Regel eine besondere Bedeutung beigemessen. Schließlich wird die Bildungspolitik als ein zentraler Motor für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung angesehen. In politischen Papieren wird dies immer wieder hervorgehoben und dabei sowohl die Bedeutung der Grundbildung als auch die Bedeutung der Förderung von Bildung in Subsahara-Afrika als Priorität benannt. Es ist bisher nicht untersucht, ob und inwiefern diese Rhetorik sich auch in den tatsächlichen Finanztransfers zeigt. In diesem Artikel wird der Frage nachgegangen, welche Rolle der Bildungssektor im Kontext entwicklungspolitischer Finanztransfers spielt und ob und in welcher Form in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit Bildungsfragen Berücksichtigung finden.

Schlüsselwörter Internationale Bildungszusammenarbeit · Deutsche Bildungszusammenarbeit · OECD · ODA-Leistungen · Internationale Bildungspolitik · Geberleistungen

The financial profile of German development policy in the field of education—an analysis of norms and realities of international education policy

Abstract In discourses around development policy, a particular importance is given to education. Education is considered a key driver for social and economic devel-

Prof. Dr. A. Scheunpflug (✉) · M. Wenz · C. Wirth
Lehrstuhl für Allgemeine Pädagogik, Otto-Friedrich Universität Bamberg,
Markusplatz 3, 96047 Bamberg, Deutschland
E-Mail: annette.scheunpflug@uni-bamberg.de

M. Wenz
E-Mail: mark.wenz@uni-bamberg.de

opment. In policy papers, the importance of basic education as well as education in sub-Saharan Africa as a priority is emphasized. However, it has not yet been examined whether and to what extent this rhetoric is reflected in actual financial transfers. In this article, the role of the education sector in the context of financial transfers in the field of development cooperation is investigated. To what extent are education issues taken into account in the finances of German development cooperation?

Keywords Contributions of donors · German educational development cooperation · International educational development cooperation · International education policy · ODA contributions · OECD

1 Kontext und Fragestellung

1.1 Bildung als gesellschaftlicher Entwicklungsmotor

Im November 2015 wurde die globale Bildungsagenda Education 2030 von der Staatengemeinschaft verabschiedet. Diese Bildungsagenda ist als Ziel 4 eingebettet in die Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG). Mit dem Ziel 4 („Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all“) wird die Forderung thematisiert, dass bis 2030 alle Kinder Zugang zu Elementar-, Primar- und Sekundarbildung haben sollen. Damit geht es um den Abbau sozialer Ungleichheiten im Bildungswesen sowie um die Verbesserung der Qualität des Bildungswesens. Diese Strategie wird durch die UNESCO als „Education 2030“ betitelt. Zudem wurde ein Aktionsrahmen Bildung 2030 („Education 2030 – Framework for Action“) verabschiedet, der als „Roadmap“ die internationale Staatengemeinschaft ebenso wie nationale Regierungen in ihren Anstrengungen, das SDG-Ziel 4 in den nächsten Jahren zu erreichen, leiten soll (vgl. World Education Forum 2015). Erstmals in der Geschichte der Völkergemeinschaft wird der Einsatz eines Minimums an Finanzmitteln für Bildung gefordert, sodass mindestens 4–6 % des Bruttoinlandsprodukts und/oder mindestens 15–20 % der öffentlichen Ausgaben für Bildung verwendet werden sollen (World Education Forum 2015).

Hintergrund dieser Wertschätzung von Bildung im Rahmen entwicklungspolitischer Debatten ist die Tatsache, dass ihr in den letzten Jahren eine besondere Bedeutung im Hinblick auf die gesellschaftliche Entwicklung beigemessen wird. So spricht beispielsweise die Erklärung des Weltbildungsforums 2015 in Incheon/Korea von „education as a main driver of development“ (World Education Forum 2015; Abschn. 5). Das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hebt in seiner Bildungsstrategie hervor, dass Bildung ein „Schlüssel für eine zukunftsfähige Entwicklung“ darstelle und zudem als Menschenrecht besondere Bedeutung erfahren müsse (vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2015, S. 3). Zahlreiche empirische Studien heben die Bedeutung von Bildung für Länder im globalen Süden im Hinblick auf die Reduzierung von Armut (vgl. Lawson et al. 2006; McCulloch et al. 2007; Lohano 2011), die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (vgl. Bergh und Melamed

2012), die Förderung von Gesundheit (vgl. Feinstein et al. 2006; Gakidou 2013), politischer Partizipation und Toleranz (Barakat und Urdal 2009; Chzen 2013) sowie Konfliktprävention (vgl. Burde et al. 2017) hervor.

Die Bildungsstrategie der UNESCO hat die frühkindliche Bildung, die Grundbildung und die Lehrerbildung für die Entwicklung von Gesellschaften als klare Priorität benannt (vgl. UNESCO Institute for Statistics 2006, 2012; vgl. UNESCO 2007, 2014; vgl. Pôle de Dakar und UNESCO-BREDA 2008; vgl. UNESCO Bangkok et al. 2012). Diese Priorisierung ist auch aus Sicht der empirischen Bildungsforschung sinnvoll. So konnten mehrere Untersuchungen die Effizienz der Förderung frühkindlicher Bildung (vgl. Heymann 2002; Young 2002; Carr-Hill 2006; Schlotter und Wößmann 2010), die Bedeutung der Förderung der Grundbildung (Fehler et al. 2009; Birchler und Michaelowa 2013)¹ und die Bedeutung der Lehrerbildung (Hanushek und Rivkin 2012; Bergmüller-Hauptmann et al. 2013; Lange 2014) für Entwicklungsländer nachweisen. Deutlich wird auch, dass Subsahara-Afrika zu den Schwerpunkten der Bildungszusammenarbeit² zählen sollte, da hier besondere Herausforderungen im Hinblick auf den Bildungszugang und die Bildungsqualität zu bearbeiten sind (vgl. Majgaard und Mingat 2012; UNESCO 2014, S. 97).

1.2 Finanzielle Entwicklungszusammenarbeit im Bildungsbereich

In diesem Beitrag soll untersucht werden, ob und inwiefern sich diese Rhetorik auch in den tatsächlichen Finanztransfers zeigt. Dabei sind mehrere unterschiedliche Formen von Finanztransfers zu unterscheiden: Zum einen ist der *gesamte Finanztransfer* zu nennen, der von einer Gesellschaft in eine andere transferiert wird (z. B. über Regierungshandeln, privaten Finanztransfer oder Spenden, privates Engagement, Ausbildung in Betrieben). Diese Form des Finanztransfers ist politisch nur in Teilen gesteuert und durch viele Determinanten beeinflusst, vor allem durch zivilgesellschaftliches Engagement. Vom gesamtgesellschaftlichen Finanztransfer ist (als Teilmenge) der Finanztransfer zu unterscheiden, der im Rahmen von durch die Politik bereitgestellten Mittel aller Ressorts (so im Falle Deutschlands über das BMZ, das Auswärtige Amt, das BMBF oder das Bundesumweltamt) vergeben wird, so beispielsweise Fortbildungen in allen Ressortbereichen, so der direkte Finanzmitteltransfer für das Bildungswesen oder die anfallenden Kosten der Nutzung von Bildungssystemen in Geberstaaten im Rahmen der staatlichen Aufwendungen für Bildung (z. B. Studienplatzkosten für Studierende aus Ländern der Entwicklungszusammenarbeit). Dieser Bereich spiegelt das *Handeln der öffentlichen Hand* im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit wider. Drittens lassen sich als Teilmenge

¹ Mit dem Begriff der Grundbildung wird einerseits auf „Basisbildung“, also auf jene Kompetenzen, die für eine erfolgreiche Teilnahme an einer Gesellschaft unabdingbar sind (basale Lese- und Schreibkompetenz, mündlicher Ausdruck sowie Grundrechenarten), und andererseits auf die Definition des Level 1 der ISCED-97, d. h. der durch die Weltbildungskonferenz vorgenommenen Standardisierung, verwiesen; vgl. zur Debatte einer Theorie der Grundbildung Tenorth (2004).

² In diesem Beitrag wird der Begriff der Entwicklungszusammenarbeit verwendet, ohne dass auf die Debatten zu Fragen der Verwendung der Begriffe Entwicklungshilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Entwicklungskooperation weiter eingegangen wird; vgl. dazu die einschlägige Debatte so bei Langhorst (1996); Mawdsley et al. (2014).

wiederum die Finanzmittel unterscheiden, die im Rahmen *strategischer Entwicklungspolitik* durch das BMZ vergeben werden. Letztere bilden das explizit entwicklungspolitisch-strategische Handeln einer Gesellschaft ab. In diesem Beitrag wird das gesamtgesellschaftliche Handeln ausgeklammert und der Blick auf das durch Finanztransfers sichtbar werdende bildungspolitische Handeln der öffentlichen Hand gelegt. Es wird also der Frage nachgegangen, welches Gewicht der Bildungssektor im Kontext entwicklungspolitischer Finanztransfers hat sowie ob und in welcher Form in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit Bildungsfragen eine Rolle spielen.

Dabei ist im Hinterkopf zu behalten, dass die wichtigsten Determinanten für die Entwicklung des Bildungswesens auf der Seite der Empfängerstaaten liegen. Jeder Staat muss selber durch die Bereitstellung von hinreichenden eigenen Mitteln sowie hinreichender interner Effizienz für ein funktionierendes Bildungswesen sorgen. Ein Grundschulkind wird in Subsahara-Afrika im Jahr 2012 durchschnittlich mit € 10 durch die internationale Gebergemeinschaft unterstützt, hingegen werden € 120 aus den jeweils nationalen Budgets aufgewendet (vgl. UNESCO 2015, S. 241). Dies macht die Bedeutung der nationalen Finanzaufwendungen für das Bildungswesen auch in armen Staaten eindrücklich deutlich. Gleichwohl ist die Bedeutung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und des damit zusammenhängenden Geberengagements unbestritten. Zum einen ist die Bildungsförderung aus externen Mitteln für die Entwicklung eines Landes – sowohl im Hinblick auf das wirtschaftliche Wachstum wie auch im Hinblick auf die Entwicklung der Lebensqualität – von Bedeutung.³ Zum anderen führt Bildungsförderung aus externen Mitteln – vorausgesetzt, sie wird im Sinne effizienter Bildung eingesetzt – zur Unterstützung einer positiven Bildungspolitik, die entsprechend auch zu einer besseren Verwendung der jeweiligen nationalen Bildungsbudgets führt (vgl. auch UNESCO 2015, S. 241 ff.). Zudem können durch externe Mittel die Rahmenbedingungen von Bildung direkt verbessert werden, etwa durch Schulbau etc. Außerdem wird durch die Kooperation die Bedeutung dieses gesellschaftlichen Handlungsfeldes unterstrichen.

1.3 Forschungsstand

Die internationale Kooperation im Bildungsbereich wird zum einen durch das seitens der UNESCO vorgenommene Monitoring in den Blick genommen (vgl. die Berichte der UNESCO zur Umsetzung von Education for All, UNESCO 2002 ff.; siehe <https://en.unesco.org/gem-report/>). Dabei stehen die Anstrengungen auf der Empfängerseite im Mittelpunkt. Die OECD untersucht im Rahmen ihres Monitorings regelmäßig die Geberseite (vgl. OECD Development Co-operation Report; siehe www.oecd.org/dac/), die dort vorgelegten Berechnungen sind hoch aggregiert (vgl. dazu kritisch Obrovsky 2015). Tun Lin Moe (2008) konnte in seiner Analyse der Leistungen für die Entwicklungszusammenarbeit im ostasiatischen Raum den positiven Einfluss der Zahlungen auf die Lebenssituation und den Bildungsbereich zeigen. Donaubaauer et al. (2013) konnten in ihrer Untersuchung den positiven Einfluss von

³ So sprechen empirische Untersuchungen von einem durchschnittlichen Wachstum durch Entwicklungszusammenarbeit von 0,2 bis 0,3 % sowie einem signifikant hohem Einfluss auf den Human Development Index; vgl. zu diesen Diskussionen zusammenfassend Geuting (2004); Nuscheler (2008).

Entwicklungshilfeleistungen in Bildungsbereich auf ausländische Finanzinvestitionen nachweisen. Die Asia South Pacific Association for Basic and Adult Education hat 2011 eine Fallanalyse auf Länderbasis zu den Finanzleistungen im Bildungsbereich vorgelegt (Khan et al. 2011); Länderstudien liegen auch für Geber wie Russland (vgl. Larionova et al. 2014), Korea (vgl. OECD 2015, S. 234 ff.) oder Japan (vgl. OECD 2014) vor. Guisan et al. (2015) haben global auf die Unterfinanzierung des Bildungsbereichs im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit hingewiesen. Auch die spezifischen Herausforderungen der Süd-Süd-Zusammenarbeit sind beschrieben (vgl. Chisholm und Steiner-Khamsi 2009).

Detaillierte Analysen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Bildungsbereich weisen zum einen auf die grundsätzliche Bedeutung der Bildung im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit hin (vgl. Freitag 2006; Bergmann 2009; Tippelt 2009; Weiland 2011; als Fallbeispiel für die Zusammenarbeit mit Indien Preuß 2013). Zum anderen werden Schwierigkeiten der Datenlage beschrieben (vgl. für das Monitoring des Development Assistance Committee der OECD [DAC] Ashoff 2000) und die Unterfinanzierung des Bildungsbereiches konstatiert (so für die 1990er Jahre Weiler 1993; für den Zeitraum von 2000 bis 2006 Adelman et al. 2008).

1.4 Fokus der hier vorgelegten Untersuchung

Im Folgenden wird untersucht, welche Schwerpunkte im letzten Jahrzehnt in der finanziellen Bildungszusammenarbeit in Deutschland gesetzt wurden. Es werden folgende Fragen gestellt:

- Wurde Bildung insgesamt in den letzten Jahren über die internationale wie nationale Geberpolitik in dem Umfang priorisiert, in dem die MDGs und SDGs dies nahelegen?
- Welche Bedeutung nehmen in der internationalen wie nationalen Förderung diejenigen Bereiche der Bildungspolitik ein, die den größten gesellschaftlichen Wirkungsgrad haben, nämlich frühkindliche Bildung, Grundschulbildung und Lehrerbildung?
- Welche Bedeutung spielen regionale Schwerpunkte und zeigt sich der Entwicklungsbedarf im Bildungswesen in Afrika entsprechend in der nationalen wie internationalen Förderung?

Die hier beschriebenen Zusammenhänge wurden im Rahmen einer umfassenderen Studie zur internationalen Bildungszusammenarbeit erhoben (vgl. Scheunpflug et al. 2014, 2015).⁴

⁴ Wir danken der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit für die Förderung der Studie sowie die Freigabe zur Publikation sowie dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für den Datenzugang.

2 Methodisches Vorgehen

2.1 Konzeptioneller Hintergrund

Standardinstrument für die Messung des finanziellen Engagements der öffentlichen Hand im Entwicklungskontext stellen die sogenannten „ODA-Ausgaben“ („*Official Development Assistance*“) dar. Unter der ODA werden alle Zuschüsse und Darlehen (mit einem Zuschussanteil von mindestens 25 %) subsumiert, die an Entwicklungsländer nach der vom Development Assistance Committee der OECD (DAC) vorgenommenen Listung (die sogenannte *DAC-Liste*) geleistet werden (vgl. Hynes und Scott 2013; Sieler 2013; vgl. kritisch Klingebiel 2014). Dabei werden alle staatlichen Aufwendungen an diese Länder berücksichtigt, inklusive der Verwaltungskosten des Geberlandes für die Entwicklungszusammenarbeit, Kosten für Studienplätze von Studierenden des Empfängerlandes im Geberland, Kosten für Flüchtlinge aus DAC-Ländern im ersten Jahr ihres Aufenthaltes sowie Kosten für die Erlassung von Schulden. Zudem können in einem gewissen Maße auch die Kosten berücksichtigt werden, die im Geberland für „development awareness“ ausgegeben werden, also für die entwicklungspolitische Öffentlichkeitsarbeit und Bildung in Industriestaaten. Die ODA-Leistungen enthalten also auch relativ hohe Mittel, die im Geberland verbleiben und nicht das Empfängerland erreichen. Dieses Konzept ist hoch umstritten (vgl. zusammenfassend Hynes und Scott 2013), der Gegenvorschlag diese Kosten im Geberland auszusparen und nur „Official Development Effort“-Leistungen (ODE) zu zählen, ist formuliert, ist aber nicht Konsens (vgl. zusammenfassend Hynes und Scott 2013). Die beschriebenen Leistungen spiegeln damit nicht nur aktive Politik wider, sondern auch die finanziellen Konsequenzen politischer Entscheidungen in nicht entwicklungsrelevanten Sektoren. Politische Entwicklungen (wie die Aufnahme von Flüchtlingen) oder die Entscheidungen anderer Stakeholder (wie die Einrichtung von englischsprachigen Studiengängen deutscher Universitäten, die internationale Studierende anziehen) zeigen damit auch Konsequenzen für die ODA-Leistungen. Trotz dieser Probleme wird auf die ODA-Leistungen zurückgegriffen, da sie die wichtigste statistische Quelle für diesen Bereich darstellt. Da sich die internationale Staatengemeinschaft verpflichtet hat, 0,7 % des Bruttonationaleinkommens für die ODA aufzuwenden (eine Marge, die bisher nur von Norwegen erreicht wird), haben alle Staaten die Tendenz, die ODA-Kriterien möglichst breit auszulegen und möglichst viele Kosten im Geberland zu subsumieren.

Um das strategische entwicklungspolitische Handeln im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit abzubilden, werden zudem die Förderzusagen des BMZ im Rahmen von Regierungsverhandlungen herangezogen. Diese spiegeln das entwicklungspolitische Engagement und die strategische Ausrichtung der Bundesregierung konzeptionell deutlich besser wider als die ODA-Leistungen. Gleichzeitig zeigt jedoch auch der nicht sehr hohe Stellenwert der BMZ-Ausgaben an den ODA-Leistungen deutlich, dass die Entwicklungspolitik durch deutlich mehr Ressorts geprägt wird (vgl. zum Anteil des BMZ an den ODA Schorlemmer 2009).

2.2 Instrumentierung

Alle Angaben zu ODA-Auszahlungen wurden aus der Datenbank *Creditor Reporting System (CRS)* der OECD-DAC (vgl. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1>) entnommen. Die Einspeisung von Daten in die offizielle Datenbank des OECD-DAC beziehungsweise deren Veröffentlichung geschieht deutlich zeitverzögert. Die für diese Studie verwendeten Daten stammen aus dem Jahr 2013 und den davor liegenden Jahren.

Unter der Gesamtleistung der ODA-Zahlungen wird im Folgenden auf diejenigen Daten zurückgegriffen, die laut CRS-Statistik der OECD als „staatliche Leistungen“ (flow= Official Development Assistance, channel= All) zu zählen sind (vgl. weiterführende Erläuterungen und Erklärungen zur Datenbank unter <http://www.oecd.org/dac/stats/crsguide.htm> sowie zur Methodik der CRS Datenbank unter <http://www.oecd.org/dac/stats/methodology.htm>). Die Mittel müssen an Entwicklungsländer bzw. Staatsangehörige von Entwicklungsländern oder an internationale Organisationen zugunsten von Entwicklungsländern vergeben werden. Entscheidend für die ODA-Quote sind Auszahlungen, die nach Barmitteln bemessen werden. Ausnahmen gelten dabei für Beiträge an multilaterale Entwicklungsbanken und -fonds, die in Form von Schuldscheinen durch Schuldenerlasse und Umschuldungen erfolgen; hier ist der Zeitpunkt des bilateralen Abkommens für die ODA-Anrechnung entscheidend.

Das CRS enthält detaillierte quantitative und einige beschreibende Informationen zu den individuellen Projekten und Programmen. Die Zahlen im Bildungsbereich werden als „Sektor Bildung“ zusammengefasst und in folgende Subsektoren gegliedert (vgl. die Förderbereichseinteilung von OECD-DAC <http://www.oecd.org/dac/stats/education.htm>):

- „*Bildung allgemein*“; hier werden die Bereiche Bildungspolitik und Verwaltung im Bildungswesen, Bildungseinrichtungen und Fortbildung, Lehreraus- und -fortbildung sowie Forschung im Bereich Bildung subsumiert;
- „*Grundbildung*“; diese Mittel beziehen sich auf die Grundschulbildung, die Vorschulbildung und grundlegende Alltagsfähigkeiten für Jugendliche und Erwachsene;
- „*Sekundarschulbildung*“; hier sind alle Förderungen im Sekundarschulbereich für Jugendliche sowie an die Grundbildung anknüpfende Bildung für Erwachsene enthalten;
- „*berufliche Bildung*“; dies umfasst sowohl die berufliche Erstausbildung als auch berufliche Fortbildungen und informelle berufliche Bildung;
- „*tertiäre Bildung*“; diese umfasst alle Programme an Hochschulen, Stipendien und die Kosten für Studienplätze in Geberländern für Staatsangehörige aus Empfängerländern. Seit 2006 werdend die Studienplätze in Geberländern unter dem Typ *E02 – imputed student costs* im CRS gesondert verschlüsselt, so dass es möglich ist, diese getrennt herauszurechnen. Lehrerbildung und erziehungswissenschaftliche Forschung werden nicht im Bereich der tertiären Bildung erfasst, sondern unter „Bildung allgemein“ subsumiert.

Tab. 1 Länderzuordnung nach Regionen

<i>Mena Region:</i>	Ägypten, Jemen, Jordanien, Palästina, Syrien
<i>Lateinamerika und Karibik:</i>	Bolivien, Brasilien, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Nicaragua, Paraguay, Peru
<i>Asien:</i>	Afghanistan, Bangladesch, Indien, Indonesien, Kambodscha, Kasachstan, Kirgistan, Laos, Mongolei, Myanmar, Nepal, Pakistan, Philippinen, Sri Lanka, Tadschikistan, Timor-Leste, Turkmenistan, Usbekistan, Vietnam
<i>Subsahara-Afrika:</i>	Algerien, Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Burundi, Elfenbeinküste, Ghana, Guinea, Kamerun, Demokratische Republik Kongo, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Marokko, Mauretanien, Mosambik, Namibia, Niger, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Simbabwe, Südafrika, Tansania, Togo, Tunesien, Uganda

Diese Klassifizierung ist nicht trennscharf. Zudem werden auch Maßnahmen als Bildungsmaßnahmen verschlüsselt, die nicht genuin dem Bildungswesen zuzurechnen sind, wie zum Beispiel Fortbildungen im Rahmen der Gesundheitsförderung oder des Straßenbaus. Auch die Zuordnung von Lehrerbildungsmaßnahmen wird nicht immer in „Bildung allgemein“ subsumiert, sondern häufig auch in den Bildungsbereichen angesiedelt, auf die sich die Lehrerbildung selbst bezieht (also im Bereich der Grundbildung, der Sekundarbildung oder der beruflichen Bildung).

Die als „Zusagen“ der deutschen Regierung bezeichneten Beträge werden durch die Bundesregierung gegenüber dem Kooperationspartner entweder bei Regierungsverhandlungen, bei Regierungskonsultationen oder durch offizielle Mitteilung (sogenannte Noten) getätigt. Hierbei wird die Förderung geeigneter Entwicklungsmaßnahmen jeweils unter dem Vorbehalt des Abschlusses einer völkerrechtlichen Übereinkunft und der positiven Prüfung durch die Durchführungsorganisationen zugesichert. Diese Zusagen können als Mehrjahreszusagen gegeben werden und Zusagen für die entsprechenden Folgejahre vorwegnehmen. Die als Zusagen bezeichneten Mittel bilden also ab, wie viele Mittel von Deutschland dem Partnerland für den Bildungsbereich für einen zukünftigen Bereich zugesagt worden sind. Das BMZ ist die federführende Instanz in der Zusage dieser Mittel. Aktuelle politische Tendenzen lassen sich eher an den Zusagen als an den Auszahlungen der Mittel festmachen, da bis zur vollständigen Auszahlung der Mittel oft fünf bis acht Jahre vergehen.

Die Zahlen für die deutschen Zusagen sind nicht veröffentlicht und wurden durch das BMZ für diese Studie zur Verfügung gestellt. Da sich die Datenbank des BMZ nur auf die Regierungszusagen an die verschiedenen Länder beschränkt, ist eine Darstellung der Zusagen an internationale Organisationen nicht möglich.

Um für die folgende Analyse Bezüge zwischen den ODA-Leistungen und den deutschen Zusagen zu ermöglichen, wurde die Aufteilung der Regionen nach den Vorgaben des BMZ (und nicht nach den Regionszuordnungen der UNESCO oder der OECD) übernommen. Für die Analyse wurden dann nur die Länder berücksichtigt, mit denen die Bundesregierung Beziehungen in der Entwicklungszusammenarbeit unterhält oder zum Zeitpunkte der Datenerhebung unterhielt. Die Zusammenstellung der Länderliste wurde durch das BMZ vorgenommen. Die verschiedenen Regionen gliedern sich in dieser Studie wie in Tab. 1 beschrieben.

Während die Summe der ODA nach Regionen den oben aufgeführten Länderlisten entspricht, steht die Gesamt-ODA für weltweit alle Staaten, die durch die internationalen Geber ODA-Zahlungen erhalten. Die ODA-Zahlungen nach den Regionen stellen also nur einen Auszug aus dem Gesamtvolumen aller Geber dar.

Da sich Trends erst in größeren Zeiträumen zeigen, wurde dort, wo dies möglich war, eine Zehnjahresperspektive eingenommen. Alle Mittel wurden in Euro (nach dem Dollarkurs zum jeweiligen Zeitpunkt) umgerechnet.

2.3 Auswertung und Analyse

Die Daten werden an den normativen Aussagen der Gebergemeinschaft hinsichtlich der regionalen und inhaltlichen Priorisierung gespiegelt:

- Dies sind zum einen die Fokussierung auf Afrika und die ärmsten Staaten, sowie
- zum zweiten die Schwerpunktsetzung im Bereich der frühen Bildung, der Grundbildung und der Lehrerbildung.
- Drittens gibt die Gebergemeinschaft normative Ziele hinsichtlich der Finanzmittel vor: Mit den Zielen der internationalen Staatengemeinschaft im Kontext des „Education for All“-Prozesses und den Millennium Development Goals ist die Aufforderung verbunden, die Entwicklungszusammenarbeit an diesen Zielen entlang zu priorisieren. In den Entwürfen zur Post-2015 Agenda oder der Incheon-Deklaration wird gefordert, dass 15–20 % der öffentlichen Ausgaben in den Bildungssektor gehen sollen (vgl. World Education Forum 2015). Folgerichtig müsste dieser Anteil – sollte die Forderung ernsthaft umgesetzt werden – auch für die Entwicklungszusammenarbeit gelten. Damit wären dann mindestens 15 % der staatlichen Entwicklungsleistungen für Bildung zu veranschlagen.

3 Ergebnisse

3.1 Der Anteil des Bildungssektors am Gesamt der Leistungen

Im Folgenden wird zunächst der Anteil der Ausgaben für den Bildungssektor an den weltweiten ODA-Leistungen dargestellt (vgl. Abb. 1).

Der Bildungsanteil beträgt 2013 weniger als 6,5 % an der Gesamtsumme der Aufwendungen in der Entwicklungszusammenarbeit. Ohne Studienplatzkosten berechnet beläuft sich der Anteil auf 5,8 %. Im Zeitverlauf nahm der Anteil der Leistungen für Bildung leicht ab. Hingegen konnten andere Bereiche, etwa der Gesundheitssektor, ihren Anteil von 9 % zu Beginn der Dekade auf 14 % erhöhen (vgl. UNESCO 2015). Zielt man in der Zukunft nun darauf, die Vorgaben der Incheon-Deklaration zu erreichen, müsste der Bildungsanteil um ein Dreifaches erhöht werden. Dieser Befund zeigt die relative Schwäche des Bildungsbereichs im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit, trotz aller konzeptionellen Beteuerungen zur Bedeutung von Bildung. Die internationale Gebergemeinschaft fördert die Bildungsarbeit also in deutlich geringerem Maße als sie dieses selbst fordert.

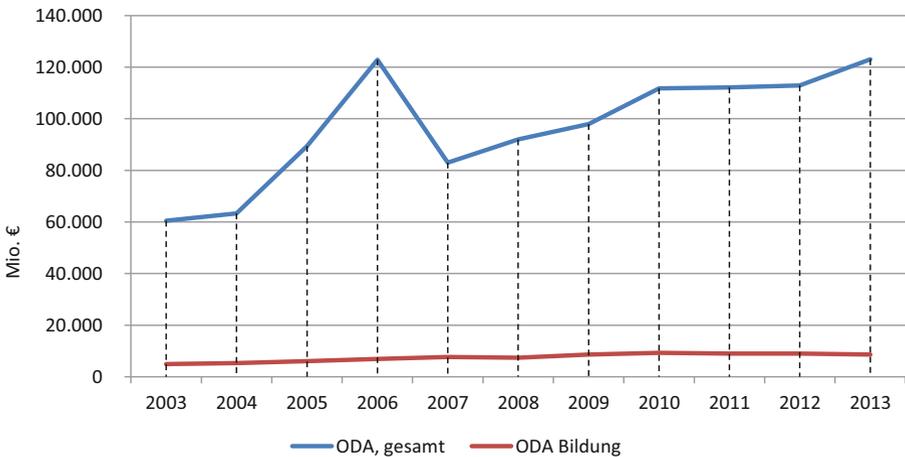


Abb. 1 ODA-Gesamtleistungen aller Geber und darin enthaltene ODA-Leistungen im Bildungsbereich (inklusive Studienplatzkosten) (in Mio. €). (Quelle: Generiert für diese Studie aus den Daten der OECD 2015; eigene Darstellung)

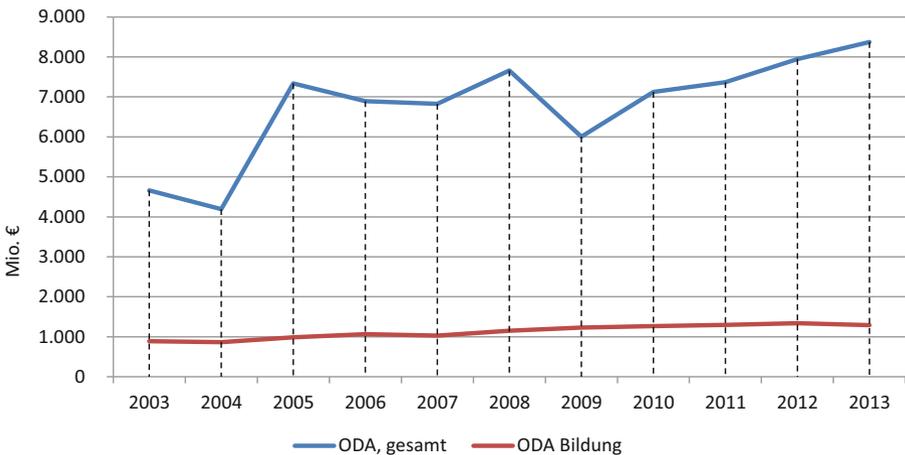


Abb. 2 Deutsche ODA-Gesamtleistungen und darin enthaltene ODA-Leistungen im Bildungsbereich (inklusive Studienplatzkosten) (in Mio. €). (Quelle: Generiert für diese Studie aus den Daten der OECD 2015; eigene Darstellung)

Wie sieht dieses Verhältnis nun für die ODA-Leistungen Deutschlands aus? Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der ODA-Leistungen im Bildungsbereich sowie die der Gesamt-ODA, die Deutschland erbringt (vgl. Abb. 2).

Im Falle Deutschlands beträgt der Anteil der Bildungsleistungen (inkl. Studienplatzkosten) 8% der gesamten ODA-Leistungen. Damit ist im deutschen Kontext der Bildungsanteil höher als im internationalen Durchschnitt. Aber auch dieser Anteil ist von den normativen Zielen deutlich entfernt. Berechnet man den Anteil der ODA-Bildung ohne Studienplatzkosten an den ODA-Gesamtleistungen, so ergibt

sich für die Bildung im Jahr 2013 ein Anteil von 7,4%. Erkennbar wird auch, dass die Leistungen im Bildungsbereich in den letzten Jahren leichte Zuwächse verzeichneten; allerdings stiegen sie schwächer an als die ODA-Gesamtleistungen. Folglich ist prozentual gesehen der Anteil der Bildungsausgaben an der gesamten deutschen ODA in den vergangenen Jahren zurückgegangen.

Es kann also festgehalten werden, dass sowohl *national* wie *international* die ODA-Leistungen nicht die gleiche *Priorisierung des Bildungsbereichs* widerspiegeln, wie dies normativ international wie national diskutiert wird.

3.2 Priorisierung von Bildungssubsektoren

Im Fachdiskurs besteht Konsens, dass die höchsten Erträge im Bildungsbereich dann erreicht werden, wenn in frühkindliche Bildung, in Primarbildung und in die Lehrkräfteaus- und Fortbildung investiert wird. Im Bereich der Elementar- und Grundbildung ist der gesamtgesellschaftliche Nutzen aus investierten Bildungsausgaben offensichtlich am höchsten (gesellschaftliche Rendite). Allerdings ist die Zeitspanne bis das Investment Nutzen erbringt, nur langfristig zu sehen (vgl. Wößmann 2008; Heckmann 2006; vgl. Dohmen 2014a, 2014b). Im Folgenden wird untersucht, welche Bildungsbereiche mit welchem Ressourcenanteil bedacht wurden. Zunächst einmal sind in der folgenden Tabelle die weltweiten ODA-Leistungen in Bezug auf verschiedene Sektoren der Bildung aufgelistet (vgl. Tab. 2).

Erkennbar wird hier, dass sich die Priorisierung der Grundbildung, wie in den EFA-Dokumenten gefordert, *nur zum Teil in der Förderpolitik* abbildet. Geht man von den ODA-Leistungen exklusive der Studienplatzkosten aus, so geht der höchste Anteil in „allgemeine Investitionen in das Bildungswesen“. Dies umfasst nur zum Teil Kosten auf Systemebene (wie Monitoring, Planungskosten etc.); vielmehr ist dieser Posten auch eine Art Sammelbecken für alle Aktivitäten, die sich nur schwer einem Bildungssektor zuordnen lassen (so geht beispielsweise Bildungsforschung nicht in den tertiären Sektor ein, sondern wird in „Bildung allgemein“ subsumiert). Die Grundbildung steht an zweiter Stelle und die Hochschulbildung ohne Studienplatzkosten an dritter. Weit abgeschlagen liegen die Sekundarschulbildung und die berufliche Bildung; in diese Subsektoren fließt nur ein kleiner Anteil der gesamten ODA-Leistungen im Bildungssektor. Sieht man vom hohen Anteil von „Bildung allgemein“ ab, so wird die Grundbildung im Vergleich zu den anderen Subsektoren priorisiert. Die UNESCO beklagt eine chronische Unterfinanzierung im Bereich der unter die Grundbildung subsumierten frühkindlichen Bildung, ebenso eine geringe Förderung der Lehrerbildung, die unter „Bildung allgemein“ berechnet wird, dort in der Regel aber nur wenige Prozentpunkte ausmacht (vgl. UNESCO 2015, S. 262).

Im nationalen Kontext ergibt sich ein ähnliches Bild. Geht man auch hier von den ODA-Leistungen exklusive Studienplatzkosten aus, so geht von den deutschen Leistungen dennoch der Schwerpunkt in die tertiäre Bildung (38%). Dieser Bereich umfasst nicht nur die Unterstützung von Hochschulprogrammen im Ausland, sondern auch die Zuwendungen an den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD), die Alexander von Humboldt-Stiftung sowie die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) für Kooperationen mit Entwicklungsländern. Auf „Bildung allgemein“ entfielen im Jahr 2013 30% der ODA-Leistungen; in ihr machen Aus-

Tab. 2 Verteilung der globalen und nationalen ODA-Bildungsausgaben in den einzelnen Subsektoren in 2013 (Mio. € und %)

	ODA Bildung alle Geber				ODA Bildung Deutschland	
	Gesamt in Mio €	In %	Exklusive Stu- dienplatzkosten	In %	Exkl. Studien- platzkosten in Mio €	In %
<i>Bildung allgemein</i>	1913,6	34,8	1913,6	41,1	182,7	29,6
<i>Grundbildung</i>	1383,0	25,1	1383,0	29,7	111,9	18,1
<i>Sekundarschulbildung</i>	385,3	7,0	385,3	8,3	6,9	1,1
<i>Berufliche Bildung</i>	416,3	7,6	416,3	8,9	80,5	13,0
<i>Tertiäre Bildung</i>	1403,8	25,5	562,8	12,1	235,3	38,1
<i>Summe</i>	<i>5501,0</i>	<i>100</i>	<i>4660,0</i>	<i>100</i>	<i>617,4</i>	<i>100</i>

Quelle: Generiert für diese Studie aus den Daten der OECD (2015)

gaben für die Lehrkräfteaus- und Fortbildung einen nicht ausgewiesenen geringen Anteil aus. Die Förderung der Grundbildung macht 2013 insgesamt an den deutschen ODA-Leistungen einen Anteil von 18 % aus (die frühkindliche Bildung ist hier monetär kaum sichtbar) und liegt damit hinter den internationalen Förderanteilen. Die Förderung der Sekundarschulbildung bildet einen verschwindend geringen Anteil von 1 %, und die berufliche Bildung umfasst einen Anteil von 13 %. Auch hier wird damit deutlich, dass der *erweiterten Grundbildung* keine absolute Priorität eingeräumt wird.

Diese Momentaufnahme bestätigt sich auch im zeitlichen Verlauf. Seit 2003 lässt sich international ein kontinuierlicher Anstieg allgemeiner Bildungskosten feststellen. Bis 2007 steigen die Investitionen im Grundbildungsbereich und gehen dann deutlich zurück. Sechs der zehn größten Geber im Grundbildungsbereich haben ihre ODA-Leistungen für diesen Bereich seitdem reduziert (Frankreich, Kanada, Japan, die Niederlande, Norwegen und die USA) (vgl. UNESCO Institute for Statistics 2013). Die EU hat ihren Beitrag für die Grundbildung zwischen 2010 und 2011 um ein Drittel verringert. Dies führte zum Mittelrückgang in 74 Ländern, unter anderem in Bangladesch, Indien, Malawi, Papua-Neuguinea und Südafrika (vgl. UNESCO Institute for Statistics 2013). Die UNESCO beklagt, dass sieben der größeren Geber in den letzten Jahren ihre Hilfe im Bereich der postsekundären Bildung vergrößert, diejenige für die Grundbildung jedoch verringert haben (vgl. UNESCO 2015, S. 262). Die Hilfe für die Grundbildung in den ärmsten Ländern ging zwischen 2010 und 2011 um 9 % zurück, hingegen stieg die Förderung der Länder, die bereits höhere Einkommen erzielt haben, im selben Zeitraum an (vgl. UNESCO Institute for Statistics 2013).

Wie werden die verschiedenen Subsektoren nun durch die BMZ-Zusagen bedacht? Dies ist der Bereich, in dem sich intentionales entwicklungspolitisches Handeln am ehesten zeigt. Tab. 3 zeigt die Verteilung der BMZ-Zusagen auf einzelne Subsektoren im Bildungsbereich der Jahre 2010 bis 2014.

Die vorliegenden Daten lassen nur eine vierjährige Zeitspanne überblicken – angesichts der oft langwierigen Verhandlungen eine relativ kurze Zeitspanne. In jedem Fall wird in der Summe ersichtlich, dass die Grundbildung priorisiert wird; zudem werden erhebliche Gelder im Bereich der beruflichen Bildung zugesagt. Deutlich

Tab. 3 Summe der BMZ-Zusagen in den einzelnen Subsektoren 2010 bis 2014 (Mio. € und %)

	Zusagen	In %
<i>Bildung allgemein</i>	185,3	15,1
<i>Grundbildung</i>	471,9	38,7
<i>Sekundarschulbildung</i>	8,2	0,7
<i>Berufliche Bildung</i>	473,7	38,7
<i>Tertiäre Bildung</i>	85,8	7,0
<i>Summe</i>	1223,6	100

Quelle: Generiert für diese Studie aus den Daten des BMZ (2015)

Die Einzelposten und die Summe stimmen nicht überein. Die Differenz ergibt sich aus den Rundungen in der Summierung der Einzelposten

wird, dass im Bereich der Zusagen die Hochschulförderung eine wesentlich geringere Rolle spielt, als dies in den ODA-Leistungen der Fall ist. Hier lässt sich eine *doppelte Schwerpunktsetzung* zu gleichen Teilen auf die Grundbildung sowie die berufliche Bildung erkennen. Die Soll-Zusagen der Jahre 2015 und 2016 lassen erkennen, dass die Zusagen im Bereich der beruflichen Bildung weiter angestiegen sind sowie jene im Bereich der Grundbildung sinken. Im Jahr 2014 steigen die Zusagen im Bereich der beruflichen Bildung bis auf 180 Mio. € an und sind damit deutlich höher wie jene im Bereich der Grundbildung mit 80 Mio. €. Damit zeigt sich auch hier der internationale Trend, die Grundbildung wieder geringer zu versorgen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich die strategische Ausrichtung der Bildungskooperation in den ODA-Leistungen international wie national nicht deutlich abbildet. Die Förderung der Grundbildung spielt an keiner Stelle die Rolle, die sie laut der internationalen Verlautbarungen spielen müsste.

3.3 Regionale Schwerpunkte

Welche regionalen Schwerpunkte wurden im Hinblick auf die Förderung des Bildungsbereiches gesetzt? Die internationale Gebergemeinschaft setzt in der Finanzierung von Bildung im Entwicklungskontext zumindest in ihren Zielvorgaben den Schwerpunkt auf Subsahara-Afrika und die ärmsten Länder dieser Welt und auch die Bundesregierung bekräftigt diese Ziele.

Faktisch verteilen sich die ODA-Leistungen exklusive Studienplatzkosten aber überwiegend auf Asien (vgl. Tab. 4). Die Förderung für Asien übersteigt diejenige für Subsahara-Afrika anteilmäßig um 12%. Die fortgeschrittene Entwicklung in Lateinamerika spiegelt sich auch in den geringeren ODA-Leistungen für diesen Kontinent wider.

Die UNESCO hat berechnet, wieviel Geld *pro Kopf an Entwicklungshilfe für die Grundbildung* in verschiedene Regionen pro Jahr fließt. Die in den ODA-Ausgaben sichtbar werdende geringere Förderung Subsahara-Afrikas zeigt sich auch in diesen Daten der UNESCO. So werden für die arabische Welt/MENA €15, für Zentralasien €15, für Subsahara-Afrika €10,50, für Zentral- und Osteuropa €5,50 und die übrigen Weltregionen je €4,40 pro Kopf aufgewendet (UNESCO 2015, S. 262f.; insbesondere Tab. 8.3). Auch die *Schwerpunktsetzung auf Einzelländer* spiegelt die

Tab. 4 Regionale Schwerpunkte der globalen ODA-Leistungen im Jahr 2013 (Mio. € und %)

	ODA-Bildung gesamt	In %	ODA-Bildung gesamt exklusive Studien- platzkosten	In %
<i>Subsahara-Afrika</i>	2020,2	36,7	1547,0	33,2
<i>MENA</i>	671,6	12,2	583,3	12,5
<i>Lateinamerika und Karibik</i>	510,4	9,3	407,6	8,7
<i>Asien</i>	2298,8	41,8	2122,1	45,5
<i>Summe</i>	<i>5501,0</i>	<i>100</i>	<i>4660,0</i>	<i>100</i>

Quelle: Generiert für diese Studie aus den Daten der OECD (2015)

Tab. 5 Regionale Schwerpunkte der ODA-Leistungen Deutschlands im Jahr 2013 (Mio. € und %)

	ODA-Bildung gesamt	In %	ODA-Bildung gesamt exklusive Studien- platzkosten	In %
<i>Subsahara-Afrika</i>	196,7	27,9	89,9	26,0
<i>MENA</i>	123,2	17,5	58,8	17,0
<i>Lateinamerika und Karibik</i>	118,5	16,8	65,3	18,9
<i>Asien</i>	266,1	37,8	131,1	38,0
<i>Summe</i>	<i>704,5</i>	<i>100</i>	<i>345,1</i>	<i>100</i>

Quelle: Generiert für diese Studie aus den Daten der OECD (2015)

Tab. 6 Summe der Deutschen ODA-Zahlungen für die Jahre 2009–2013 an die drei größten Empfängerländer im Bildungsbereich für die einzelnen Subsektoren (exkl. Studienplatzkosten) (Mio. € und %)

	Afghanistan	In %	China	In %	Mosambik	In %
<i>Bildung allgemein</i>	16,0	7,3	60,4	36,0	22,4	18,2
<i>Grundbildung</i>	126,5	57,4	0,4	0,3	98,9	80,1
<i>Sekundarschulbildung</i>	3,2	1,4	0,3	0,2	0,4	0,3
<i>Berufliche Bildung</i>	43,2	19,6	9,0	5,4	1,2	1,0
<i>Tertiäre Bildung (exkl. Studienplatzkosten)</i>	31,4	14,3	97,5	58,2	0,5	0,4
<i>Summe</i>	<i>220,3</i>	<i>100,0</i>	<i>167,6</i>	<i>100,0</i>	<i>123,4</i>	<i>100,0</i>

Quelle: Generiert für diese Studie aus den Daten der OECD (2015)

im Verhältnis zu den Forderungen geringere Berücksichtigung Afrikas wider: Die fünf Länder mit den höchsten ODA-Leistungen sind inklusive Studienplatzkosten China, Bangladesch, Pakistan, Indonesien sowie Marokko. Werden die ODA-Leistungen im Bildungsbereich ohne Studienplatzkosten berechnet, so sind Bangladesch, Pakistan, Indonesien und Afghanistan sowie die Palästinensischen Gebiete die Empfänger mit den höchsten Beträgen.

Welche *regionalen Schwerpunkte* lassen sich in den *ODA-Leistungen Deutschlands* erkennen? Tab. 5 zeigt die regionalen Schwerpunkte der deutschen ODA-Leistungen im Jahr 2013.

Deutlich wird eine *gleichmäßigere Verteilung* der deutschen ODA-Leistungen auf alle Weltregionen als für die internationalen ODA-Leistungen. Auch für Deutschland liegt der *Förderschwerpunkt in Asien*. Der Abstand zwischen den deutschen

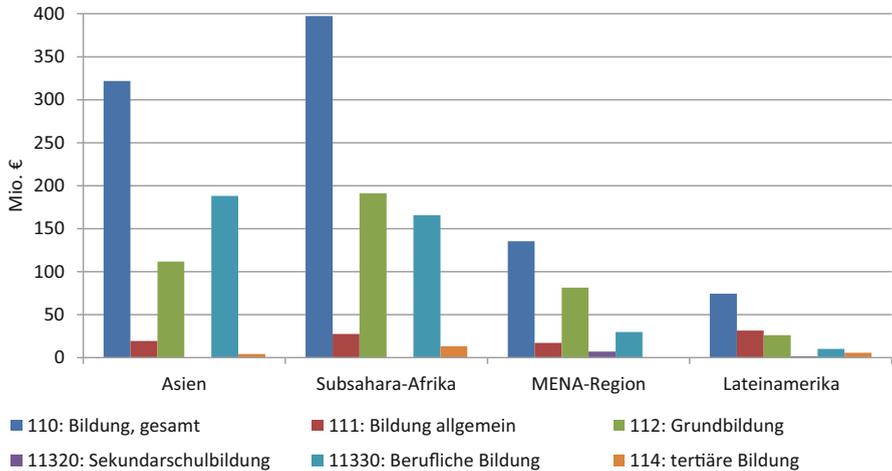


Abb. 3 Summe der BMZ-Zusagen für die Jahre 2010–2014 im Sektor Bildung nach Region (in Mio. €). (Quelle: Generiert für diese Studie aus den Daten des BMZ 2015)

ODA-Leistungen für Asien und jenen für Subsahara-Afrika macht – wie auch im internationalen Vergleich, allerdings auf niedrigerem Niveau – ebenfalls 12% aus. Von der stärkeren Gleichverteilung der ODA-Leistungen profitiert vor allem Lateinamerika – diese Region erhält einen um 10% höheren Anteil als für die globale Verteilung der ODA berechnet. Die bedeutsamen Empfängerländer der deutsche ODA im Bildungssektor (ohne Studienplatzkosten) sind Afghanistan, China und Mosambik (vgl. Tab. 6). Sowohl in Afghanistan wie in Mosambik ist hier vor allem die Förderung der Grundbildung bedeutsam. Dass China eine so prominente Rolle einnimmt, ist angesichts der Wirtschaftskraft des Landes und angesichts der Tatsache, dass China inzwischen selber zu Gebern in der Entwicklungszusammenarbeit gehört, bemerkenswert.

Die strategische Ausrichtung des entwicklungspolitischen Handelns kommt in den *Förderungszusagen des BMZ* zum Ausdruck. Im Folgenden werden die BMZ-Zusagen nach Region und Sektor der Jahre 2010 bis 2014 abgebildet (vgl. Abb. 3).

Deutlich wird zum einen, dass in den deutschen Zusagen der Schwerpunkt in diesen Jahren auf Subsahara-Afrika liegt. Für Lateinamerika wurden nur marginale Zusagen getätigt. Hier bildet sich auch nochmals die bereits beschriebene sektorale Gliederung der Zusagen ab; nicht nur in Asien, sondern auch in Afrika wird verstärkt in die berufliche Bildung investiert. Dies spiegeln auch die BMZ-Zusagen der Jahre 2010 bis 2014 in den fünf wichtigsten Empfängerländern im Bildungsbereich wieder (vgl. Tab. 7). In Äthiopien, dem Land, das im Hinblick auf die Zusagen an dritter Stelle liegt, gehen 100% der Mittel in die Berufliche Bildung. Afghanistan und Mosambik lagen bereits hinsichtlich der ODA-Leistungen an vorderer Stelle. Aber auch in die Grundbildung gingen in Afghanistan, im Jemen und in den Palästinensischen Gebieten hohe Prozentanteile an Mitteln. Unter den *fünf wichtigsten* Empfängerländern sind zwei aus Afrika, zwei aus der Mena-Region und ein Land aus Asien (vgl. Tab. 7). Die zwei wichtigsten Empfängerländer vereinen 25% der gesamten Zusa-

Tab. 7 Summe der Deutschen ODA-Zusagen für die Jahre 2010–2014 an die fünf größten Empfängerländer im Bildungsbereich für die einzelnen Subsektoren (exkl. Studienplatzkosten) (Mio. € und %)

	Afghanistan		Mosambik		Äthiopien		Jemen		Palästinensische Gebiete	
<i>Bildung allgemein</i>	5,0	3,0%	5,5	4,2%	0,0	0,0%	7,0	9,6%	10,0	24,1%
<i>Grundbildung</i>	106,7	63,4%	110,0	84,3%	0,0	0,0%	56,5	77,7%	25,0	60,4%
<i>Sekundarschulbildung</i>	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	7,0	9,6%	0,0	0,0%
<i>Berufliche Bildung</i>	56,6	33,6%	15,0	11,5%	79,0	100,0%	2,2	3,1%	6,4	15,5%
<i>Tertiäre Bildung</i>	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0263%	0,0	0,0%
<i>Summe</i>	<i>168,4</i>	<i>100,0%</i>	<i>130,5</i>	<i>100,0%</i>	<i>79,0</i>	<i>100,0%</i>	<i>72,7</i>	<i>100,0%</i>	<i>41,4</i>	<i>100,0%</i>

Quelle: Generiert für diese Studie aus den Daten des BMZ (2015)

gen auf sich und die fünf wichtigsten Länder machen zusammen 40 % aller Zusagen aus. Hier spiegelt sich die Konzentration auf wenige Schwerpunktländer wider.

4 Zusammenfassung und Diskussion der Befunde

Mit diesen Analysen der finanziellen Zusagen der internationalen wie nationalen Geber im Bereich der Bildungszusammenarbeit wird deutlich, dass Bildung im Verhältnis zur Gesamtheit aller Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit in der Vergangenheit *nicht* in dem Maße *priorisiert* worden ist, wie dieses die internationalen Vereinbarungen wie die nationalen Verlautbarungen nahelegen. Eine Förderquote von 6 bis 8 % liegt *deutlich unterhalb* der Forderung des Weltbildungsforums hinsichtlich der Priorisierung von mindestens 15 % der aufgewandten Mittel für den Bildungsbereich. Damit ist die Forderung von Adelmann et al. nach einer Erhöhung der Fördermittel im Bildungsbereich aus dem Jahr 2008 auch zehn Jahre später immer noch hoch aktuell.

Zweitens wurde in der Analyse deutlich, dass die Förderung derjenigen Bereiche der Bildungspolitik, die langfristig die größten Effekte versprechen, nämlich die Investitionen in die *frühkindliche Bildung*, in die *Grundbildung* und die *Lehrkräfteaus- und Fortbildung*, nicht gleichermaßen zu den internationalen wie nationalen Förderschwerpunkten gehören. Elementarpädagogik und Lehrkräfteaus- und Fortbildung werden so gering gefördert, dass sie in aggregierten Statistiken nicht sichtbar werden. Hier wäre es zukünftig sinnvoll, diese Mittel gesondert auszuweisen, um deren Stellenwert sichtbar zu machen und diskutierfähig zu halten. Nach wie vor liegt ein deutlicher Schwerpunkt – gerade bei Berücksichtigung von Studienplatzkosten – in der Hochschulbildung. Gleichwohl wurde auch deutlich, dass die Förderung der Grundbildung einen wesentlichen Förderbereich darstellt. Ein zweiter wichtiger Bereich – der ggf. durchaus der Grundbildung zu Gute kommen kann – ist die allge-

meine Förderung von Bildungssystemen. Eine solche Förderung kann ein wichtiger Beitrag sein, wenn damit interne Effizienzproblemen von Bildungssystemen angegangen werden und Regierungen in ihrem eigenen Agenda-Setting für eine nachhaltige Bildungsstrategie unterstützt werden. Welche Maßnahmen hier aber unterstützt werden und wie effizient sie sind, wäre einer weiteren Untersuchung vorbehalten. Deutlich wurde auch, dass dort, wo die deutsche Regierung aus entwicklungspolitischen Gründen Schwerpunkte setzt (vgl. die Ausführungen zu den Förderzusagen des BMZ), Grundbildung und Berufliche Bildung gleichermaßen prioritär sind. Die Priorisierung der Beruflichen Bildung durch das BMZ spiegelt die internationale Wahrnehmung wider, nach der der Auf- und Ausbau effizienter Berufsbildungssysteme für die Entwicklung eines Landes als bedeutsam gesehen wird; zudem wird das deutsche Berufsbildungssystem als attraktiv wahrgenommen und die damit verbundene Expertise auch gerne in Anspruch genommen. Es zeugt von spezifischen Problemen der Governance entwicklungspolitischer Zuwendungen im Bildungsbereich, dass diese nur zu einem geringen Teil über die Fachpolitik gesteuert werden (dass dieses nicht in allen Politikbereichen so ist, sondern in der Regel das BMZ der zentrale Player im Bereich der Entwicklungspolitik ist, zeigen die Analysen von Schorlemmer (2009)). Warum der Bildungsbereich an dieser Stelle so unterrepräsentiert ist und welche spezifischen Gründe Ursache dafür sind, müsste ebenfalls genauer untersucht werden. Deutlich wird auch, dass dieser Bereich offensichtlich widerstrebenden normativen Prämissen unterliegt; so sind die Entwicklungsagenda einerseits und die nationalen Interessen, z. B. hinsichtlich des Export der eigenen Bildungssystemleistungen, etwa in der beruflichen Bildung sowie im tertiären Sektor, eben nicht immer deckungsgleich. Zudem kommt hinzu, dass sich in den Bildungsbereichen selbst unterschiedliche Formen von Mobilität zeigen; so ist das Bestreben nach internationaler Zusammenarbeit von Hochschullehrkräften z. B. deutlich höher als jenes von Fachkräften im Bereich der Elementarbildung, das Bundesinstitut für Berufliche Bildung verfügt über eine internationale Abteilung, ohne dass es etwa ähnliche Institutionen im Bereich der Grundbildung oder der Elementarbildung gäbe. Solche Strukturen führen hinsichtlich der Bereitstellung von Mitteln vermutlich zu eigenen Dynamiken. Dies genauer in den Blick zu nehmen, wäre ebenfalls eine weitere Aufgabe der Forschung.

Drittens wurde erkennbar, dass die *regionalen* Schwerpunkte häufig weniger durch eine entwicklungspolitische Agenda als durch die außen-, sicherheits- und wirtschaftspolitische Agenda geprägt sind. Arme Länder im Windschatten der politischen Aufmerksamkeit erhalten tendenziell weniger finanzielle Mittel als Staaten, denen politische Bedeutung zuteilwird, oder solchen, die bereits entwickelter sind und vielleicht bald aus eigener Kraft ihr Bildungssystem zu finanzieren vermögen. Das UNESCO-Institut für Statistik hat mehrfach auf diese Probleme hingewiesen (vgl. UNESCO 2015, S. 262). Mit diesen Fragen verbunden ist die Herausforderung, *Bildungsgerechtigkeit im globalen Kontext* in den Blick zu nehmen. Wie und in welcher Form kann die Entwicklungszusammenarbeit zu globaler Bildungsgerechtigkeit beitragen? „Aid orphans“ (also Länder, die nur wenig Mittel aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit erhalten, obwohl sie bedürftig sind) spielen auch im Bildungsbereich eine große Rolle und regelmäßiges Monitoring sollte auf diese

hinweisen. Ein regelmäßiges Monitoring zur globalen Bildungsgerechtigkeit wäre sicherlich hilfreich, dieses Problem genauer zu adressieren.

In der Analyse wurde also insgesamt deutlich, dass die gemeinsame Entwicklungssagenda sich nicht in einer normierenden Budgetierung, d.h. zu einer Budgetierung, die normativ die Agenda umsetzt, zeigt. Die Notwendigkeit einer höheren Priorisierung von Bildung an den Geldern der Entwicklungszusammenarbeit ist offensichtlich. Es ist zu hoffen, dass die Aussagen des World Education Forum (2015) auch für die Geberstaaten einen Aufforderungscharakter haben wird und sich entsprechend positiv auf die Bildungszusagen bzw. die für den Bildungsbereich vorgesehenen Mittel auswirken wird. Nationale Geber reagieren – trotz internationaler Bemühungen zur Geberharmonisierung – eher wie lose gekoppelte Systeme selbstreferenziell auf diese Herausforderungen. Von daher dürfen die Erwartungen an entwicklungspolitische Kohärenz nicht zu hoch sein – gleichwohl ist diese unablässig einzufordern. Effekte guter Bildung weisen einen sehr langsam wirkenden Renditezyklus auf, hingegen ist die Entwicklungspolitik auf schnelle Erfolge angewiesen. Der Bildungsbereich steht in Konkurrenz zu Politikbereichen, etwa Infrastrukturmaßnahmen, die schnellere Wirksamkeit zeigen, oft jedoch weniger nachhaltig sind. Geberstaaten sollten es sich zur Aufgabe machen, langfristige Renditezyklen einzufordern und in den Bereich der Elementarpädagogik und der Grundbildung zu investieren. Im Elementarbereich ist der Zugang zu Bildung nach wie vor eine Herausforderung; ebenso stellen die interne Effizienz und die Qualität der Grundbildung noch eine deutliche Entwicklungsaufgabe dar.

Literatur

- Adelmann, M., Hampel, R., & Weiland, H. (2008). *Bilanz und Perspektiven der deutschen Bildungszusammenarbeit*. Freiburg: Arnold-Bergsträsser-Institut.
- Ashoff, G. (2000). Der Entwicklungshilfeausschuß der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand. In Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) (Hrsg.), *Analysen und Stellungnahmen 1/2000*. Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Barakat, B., & Urdal, H. (2009). *Breaking the waves? Does education mediate the relationship between youth bulges and political violence?* (Policy Research Working Paper 5114). Washington DC: World Bank.
- Bergh, G., & Melamed, C. (2012). *Inclusive growth and a post 2015 framework*. London: Overseas Development Institute.
- Bergmann, H. (2009). *Review of prospects for scaling up Germany's aid to education* (Background paper for the Education for All Global Monitoring Report 2010). Paris: UNESCO.
- Bergmüller-Hauptmann, C., Lange, S., & Scheunpflug, A. (2013). Die Verbesserung der Schuleffektivität durch In-Service Trainings. Empirische Ergebnisse zweier Studien aus Kamerun. In C. Bergmüller-Hauptmann (Hrsg.), *Capacity development und Schulqualität. Konzepte und Befunde zur Lehrprofessionalisierung in der Entwicklungszusammenarbeit* (S. 127–147). Münster: Waxmann.
- Birchler, K., & Michaelowa, K. (2013). *Making aid for education in developing countries* (Working Paper 2013/021). Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015). *BMZ-Bildungsstrategie. Gerechte Chancen auf hochwertige Bildung schaffen*. http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/themen/bildung/Strategiepapier315_1_2012.pdf. Zugegriffen: 24. Sept. 2015.
- Burde, D., Kapit, A., Wahl, R.L., Guven, O., & Skarpeteig, M.I. (2017). Education in emergencies: a review of theory and research. *Review of Educational Research*, 87(3), 619–658.
- Carr-Hill, R. (2006). *Assessment of international early childhood education data* (Background paper for EFA-Global Monitoring Report) Paris: UNESCO.

- Chisholm, L., & Steiner-Khamsi, G. (Hrsg.) (2009). *South-south cooperation in education and development*. Columbia: Teachers College Press.
- Chzen, Y. (2013). *Education and democratisation. Tolerance of diversity, political engagement, and understanding of democracy* (Background paper for EFA Global Monitoring Report 2013/4) Paris: UNESCO.
- Dohmen, D. (2014a). *Instrumente und innovative Bildungsfinanzierung – Erfahrungen und Analyse. Bildungsfinanzierung im Rahmen des Sektorvorhabens „Sektorberatung Bildung“*. Berlin: Forschungsinstitut für Bildung- und Sozialökonomie.
- Dohmen, D. (2014b). *Rechtlicher Rahmen, Nutzeninzidenz und Möglichkeiten zukünftiger Ansätze zur Bildungsfinanzierung in der EZ. Bildungsfinanzierung im Rahmen des Sektorvorhabens „Sektorberatung Bildung“*. Berlin: Forschungsinstitut für Bildung- und Sozialökonomie.
- Donaubauer, J., Herzer, D., & Nunnenkamp, P. (2013). Does aid for education attract foreign investors? An empirical analysis for Latin America. *European Journal of Development Research*, 26(5), 597–613.
- Fehrler, S., Michaelowa, K., & Wechtler, A. (2009). The effectiveness of inputs in primary education: insights from recent student surveys for sub-Saharan Africa. *Journal for Development Studies*, 45(9), 1545–1578.
- Feinstein, L., Sabates, R., Anderson, T. M., Sorhaindo, A., & Hammond, C. (2006). What are the effects of education on health? In R. Desjardins & T. Schuller (Hrsg.), *Measuring the effects of education on health and civic engagement: proceedings of the copenhagen symposium* (S. 171–354). Paris: OECD.
- Freitag, C. (2006). *Vermittlung – eine zentrale, aber vernachlässigte Kategorie professionellen Handelns in der internationalen Zusammenarbeit*. Frankfurt: IKO.
- Gakidou, E. (2013). *Education, literacy and health outcomes* (Background paper for EFA Global Monitoring Report 2013/4). Paris: UNESCO.
- Geuting, M. (2004). *Entwicklungshilfe und Entwicklung: Globale statistische Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Human Development Index und die Länderbeispiele Botswana und Namibia* (Dissertation). Bochum: Ruhr-Universität Bochum.
- Guisan, M.-C., Aguayo, E., & Exposito, P. (2015). 6 MDGs and international cooperation: an analysis of private and public aid and the role of education. In A. B. Mak & L. Byron (Hrsg.), *Handbook on the economics of foreign aid* (S. 82–89). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hanushek, E. A., & Rivkin, S. G. (2012). The distribution of teacher quality and implications for policy. *Annual Review of Economics*, 4(1), 31–57.
- Heckmann, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312, 1900–1902.
- Heymann, J. (2002). *Social transformations and their implications for the global demand on ECCE* (UNESCO policy brief on early childhood, 8). Paris: UNESCO.
- Hynes, W., & Scott, S. (2013). *The evolution of official development assistance: achievements, criticisms and a way forward* (OECD development co-operation working papers No. 12). Paris: OECD.
- Khan, M. L. A., Castillo, R. D. G., Lovegrove, B., Raya, R., Tanvir, M. M., & Claridad, C. D. (2011). ODA for education in asia and the pacific. <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED526427.pdf>. Zugegriffen: 10. Juli 2018.
- Klingebiel, S. (2014). *Zur Zukunft Des ODA-Konzepts. Die politischen Aspekte einer scheinbar technischen Diskussion* (Analysen und Stellungnahmen 08/2014). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Lange, S. (2014). Learner orientation through professional development of teachers? Empirical results from a cascade training in Anglophone Cameroon. *Compare*, 44(4), 587–612.
- Langhorst, P. (1996). *Kirche und Entwicklungsproblematik: von der Hilfe zur Zusammenarbeit*. Paderborn: Schöningh.
- Larionova, M., Rakhmangulov, M., & Berenson, M. P. (2014). *The Russian federation's international development assistance programme: a state of the debate report* (Evidence Report No. 88). London: Institute of Development Studies.
- Lawson, D., McKay, A., & Okidi, J. (2006). Poverty persistence and transitions in Uganda: a combined qualitative and quantitative analysis. *Journal for Development Studies*, 42(7), 1225–1251.
- Lohano, H. R. (2011). Poverty dynamics in rural Sindh Pakistan, 1987-88 and 2004-05. In E. Baulch (Hrsg.), *Why poverty persists: poverty dynamics in asia and africa* (S. 145–186). Cheltenham: Elgar.
- Majgaard, K., & Mingat, A. (2012). *Education in sub-saharan africa: a comparative analysis*. Washington CD: World Bank.

- Mawdsley, E., Savage, L., & Kim, S.M. (2014). A 'post-aid world'? Paradigm shift in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High Level Forum. *The Geographical Journal*, 180(1), 27–38.
- McCulloch, N., Weisbrod, J., & Timmer, P. (2007). *Pathways out of poverty during economic crisis: an empirical assessment of rural Indonesia* (Policy research working paper 4173). Washington DC: World Bank.
- Nuscheler, F. (2008). Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. <http://inef.unidue.de/page/documents/Report93.pdf>. Zugegriffen: 28. Sept. 2015.
- Obrovsky, M. (2015). Ausgaben für Flüchtlingshilfe: Aufputz der ODA-Statistik oder reale Erhöhung der EZA? <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/123331/1/839987269.pdf>. Zugegriffen: 28. Sept. 2015.
- OECD (Hrsg.) (2015). Development co-operation report 2015 making partnerships effective coalitions for action: making partnerships effective coalitions for action. <https://books.google.de/books?id=TguECgAAQBAJ>. Zugegriffen: 28. Sept. 2015.
- OECD (2014). *OECD development co-operation Peer reviews: Japan 2014*. Paris: OECD.
- Preuß, S. (2013). „Ohne Toleranz funktioniert nichts“. *Indisch-deutsche Technische Zusammenarbeit in Berufsbildung, Hochschule und ländlicher Entwicklung (1959-2010)*. Berlin: Brandes & Aspel.
- Pôle de Dakar, & UNESCO-BREDA (Hrsg.) (2008). *Universal primary education in africa: the teacher challenge*.
- Scheunpflug, A., Wenz, M., Beck, S., Baumeier, L., & Wirth, C. (2014). *Länderanalyse der Bildungsförderung bi- und multilateraler Geber in der Entwicklungszusammenarbeit* (Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) und der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) Bonn).
- Scheunpflug, A., Wenz, M., Baumeier, L., Eisenmann, R., Grimm, D., & Wirth, C. (2015). *Länderanalyse der Bildungsförderung bi- und multilateraler Geber in der Entwicklungszusammenarbeit* (Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) und der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) Bonn).
- Schlotter, M., & Wößmann, L. (2010). Frühkindliche Bildung und spätere kognitive und nicht-kognitive Fähigkeiten: Deutsche und internationale Evidenz. <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/73833/1/IfoWorkingPaper-91.pdf>. Zugegriffen: 28. Sept. 2015.
- Schorlemmer, P. (2009). *Herkunft der ODA-Mittel, der Einzelplan 23 und das BMZ – eine Analyse der deutschen Entwicklungsfinanzierung* (Discussion Paper 17/2009). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Sieler, S. (2013). *Das ODA-Konzept – Was kommt nach 2015?* (Fokus Entwicklungspolitik 3).
- Tenorth, E. (2004). Stichwort: „Grundbildung“ und „Basiskompetenzen“. Herkunft, Bedeutung und Probleme im Kontext allgemeiner Bildung. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 7(2), 169–182.
- Tippelt, R. (2009). Bildung in Entwicklungsländern und internationale Bildungsarbeit. In R. Tippelt (Hrsg.), *Handbuch Bildungsforschung* (S. 249–273). Wiesbaden: VS.
- Tun Lin, M. (2008). An empirical investigation of relationships between official development assistance (ODA) and human and educational developmentnull. *International Journal of Social Economics*, 35(3), 202–221.
- UNESCO (Hrsg.) (2007). *Education for all. Strong foundations* (EFA global monitoring report 2007). Paris: UNESCO.
- UNESCO (Hrsg.) (2014). *Education for all. Teaching and learning: achieving quality for all* (EFA global monitoring report 2013/2014). Paris: UNESCO.
- UNESCO (Hrsg.) (2015). *Education for all 2000–2015: achievements and challenges* (EFA global monitoring report 2015). Paris: UNESCO.
- UNESCO Bangkok, UNICEF EAPRO, & UNICEF ROSA (Hrsg.) (2012). *Asia-pacific end of decade notes on education for all. EFA goal 1, early childhood care and education*.
- UNESCO Institute for Statistics (Hrsg.) (2006). *Teachers and educational quality: monitoring global needs for 2015*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.
- UNESCO Institute for Statistics (Hrsg.) (2012). *School and teaching resources in sub-saharan africa* (UIS Information Bulletin no. 9). Montreal: UNESCO Institute for Statistics.
- UNESCO Institute for Statistics (2013). Schooling for millions of children jeopardised by reductions in aid. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002211/221188e.pdf>. Zugegriffen: 28. Sept. 2015.
- Weiland, H. (2011). Die BMZ-Bildungsstrategie 2010-2013. *Zeitschrift für Internationale Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik*, 34(2), 4–8.
- Weiler, H.N. (1993). *Aid for education: the political economy of international cooperation in educational development*. Ottawa: International Development Research Centre.

- World Education Forum (2015). Incheon declaration. Education 2030: towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002338/233813m.pdf>. Zugegriffen: 28. Sept. 2015.
- Wößmann, L. (2008). Die Bildungsfinanzierung in Deutschland im Licht der Lebenszyklusperspektive. Gerechtigkeit im Widerstreit mit Effizienz? *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 11(2), 214–233.
- Young, M. E. (Hrsg.). (2002). *From early child development to human development: investing in our children's future*. Washington, DC: World Bank.