

Versprochen und gebrochen? Scheitert das UN-Millenniumsziel „Grundbildung für alle“ an der Finanzierung?

– Konferenzbericht –

Im September 2000 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Millenniumserklärung: Die Zahl der in extremer Armut und Hunger lebenden Menschen soll, so die Zielsetzung, bis zum Jahr 2015 halbiert und eine weltweite Partnerschaft für Entwicklung gebildet werden. Ein zentrales Element der Millenniumserklärung ist das Ziel, allen Kindern den Zugang zu Grundbildung zu ermöglichen. Die Friedrich-Ebert-Stiftung, UNICEF und die Globale Bildungskampagne zogen am 08.09.2010, zehn Jahre nach dem Millenniumsgipfel, mit der Konferenz Versprochen und gebrochen? Scheitert das UN-Millenniumsziel „Grundbildung für alle“ an der Finanzierung? Bilanz. Insbesondere der Beitrag Deutschlands zum Erreichen der Millenniumsziele wurde von Expertinnen und Experten für Entwicklungszusammenarbeit diskutiert.

Bericht: Valerie Lange

Bildung ist ein Menschenrecht – jeder hat das Recht auf Bildung. „Dennoch ist für die Mehrheit der Menschen der Zugang zu Bildung nicht selbstverständlich.“ Darauf wies Christiane Kesper, Leiterin der Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Friedrich-Ebert-Stiftung, auf der Tagung *Versprochen und gebrochen? Scheitert das UN-Millenniumsziel „Grundbildung für alle“ an der Finanzierung?* hin. Über 72 Millionen¹ Kinder im Grundschulalter besuchen keine Schule. Die meisten dieser Kinder leben in Subsahara-Afrika, in den ärmsten Ländern dieser Welt. Zwischen Armut und Bildungsmangel besteht ein direkter Zusammenhang. Peter Krämer, Vorstand UNICEF Deutschland und Gründer der Initiative „Schulen für Afrika“, machte deutlich: Bildung ist ein zentraler Schlüssel für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung von Gesellschaften:

- „Bildung ist die Voraussetzung für jede wirtschaftliche Entwicklung“, sagte Krämer. Mit steigendem Bildungsniveau wachsen das Einkommen der Einzelpersonen und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der gesamten Gesellschaft.
- Bildung fördert das demokratische Bewusstsein und stärkt die Zivilgesellschaft. Ein Mehr an Bildung bringt auch ein Mehr an Selbstbestimmung und Selbstbewusstsein mit sich und schützt damit vor Ausbeutung.
- Bildung ist eine wirksame Prävention gegen Krankheiten: Nach Prognosen der Global Campaign for Education könnten pro Jahr 700.000 HIV-Neuinfektionen verhindert werden, wenn alle Kinder eine Grundbildung erhielten.
- Kindersterblichkeit und Mangelernährung sinken, wenn Mütter lesen und schreiben können und so mehr über Gesundheit wissen und sich Rat und Unterstützung einholen können.

Die Weltgemeinschaft trägt der Bedeutung von Bildung für den einzelnen und für die Gesellschaft mit dem zweiten Millenniums-Entwicklungsziel Rechnung. Im September 2000 hat sich die UN-Generalversammlung unter anderem auf diese Zielsetzung verständigt: „Grundschulausbildung für alle Kinder gewährleisten – Alle Jungen und Mädchen sollen eine vollständige Grundschulausbildung erhalten.“ Bis 2015 sollen dieses und die weiteren sieben Millenniumsziele erreicht werden – so die konkrete Ziel- und Zeitvorgabe.

¹ Zahlen der UNESCO für das Jahr 2007, die auf Schätzungen und Hochrechnungen beruhen. UNICEF hingegen geht davon aus, dass 101 Millionen Kinder im Grundschulalter keinen Zugang zu Grundbildung haben.



„Das Fehlen von Bildung hat gesamtgesellschaftlich negative Auswirkungen. Die Demokratieförderung ist auf das Engste mit Bildungsförderung verknüpft. Bildung per se macht noch keinen vorbildlichen Demokraten, aber ohne Bildung ist eine Demokratie mit aufgeklärten Bürgern nicht denkbar.“

Christiane Kesper, Leiterin der Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Friedrich-Ebert-Stiftung



„Bildung macht Kinder und Jugendliche selbstbewusster, es befähigt sie, nach mehr zu fragen und ihre Rechte einzufordern. Es ist nicht zu akzeptieren, dass Millionen Kinder zur Schule gehen wollen, es aber nicht können, weil es keine Schulen gibt.“

Peter Krämer, Vorstand UNICEF Deutschland und Gründer der Initiative „Schulen für Afrika“

Geber- und Nehmerländer haben sich den Millenniumszielen gemeinsam verpflichtet. Insbesondere die Geberländer bleiben mit ihren Anstrengungen zur Erreichung dieser Zielsetzung aber hinter ihren Absichtserklärungen, die regelmäßig erneuert werden, zurück. Assibi Napoe, Vorsitzende der Global Campaign for Education, erinnerte an das 2005 auf dem Entwicklungsgipfel in Gleneagles abgegebene Versprechen der G8-Staaten, ihre Entwicklungshilfe bis 2010 zu verdoppeln. Tatsächlich sei die Hilfe aber geschrumpft und insbesondere Deutschland und Frankreich hätten ihre Zusagen nicht eingehalten. Die meisten Entwicklungsländer hingegen haben, darauf wies Changu Mannathoko, Koordinatorin der UNICEF-Bildungsprogramme hin, ihre Anstrengungen für den Ausbau der Grundbildung in den letzten Jahren deutlich erhöht: „Viele Entwicklungsländer haben ihre Seite der Vereinbarung der Millenniumsziele erfüllt und im Bereich der Grundbildung in den letzten zehn Jahren beeindruckende Fortschritte gemacht, die es anzuerkennen gilt.“

In den Ländern Subsahara-Afrikas konnte etwa, insbesondere durch die Abschaffung von Schulgebühren, in den letzten zehn Jahren die Einschulungsrate von 56 Prozent in 1999 auf 73 Prozent erhöht werden. Doch der Weg zum Millenniumsziel „Grundbildung für alle“ ist noch weit und die Herausforderungen bleiben groß, wie die Expertinnen und Experten für Entwicklungszusammenarbeit erklärten:

- In vielen Regionen, insbesondere in Krisengebieten, fehlt es an Infrastruktur und Schulgebäuden.
- Mangelernährung und Krankheiten beeinträchtigen die geistige Entwicklung der Kinder und verschlechtern so ihre Bildungschancen.
- In vielen Entwicklungsländern leidet die Qualität des Unterrichts unter zu wenigen Lehrern, einer mangelhaften Ausbildung der Lehrer und fehlendem Lehrmaterial.
- Die Kosten für Schulbücher oder Schuluniformen sowie der Ausfall der Kinder als Arbeitskraft macht es gerade den ärmsten Familien schwer, den Schulbesuch ihrer Kinder zu finanzieren.
- Weltweit sind Schätzungen von UNICEF zufolge 15 Millionen Kinder Aidsweisen. Sie müssen häufig für sich selbst sorgen und haben so nicht die Möglichkeit, eine Schule zu besuchen. Auch die Pflege von aidskranken Familienmitgliedern hält insbesondere Mädchen vom Schulbesuch ab.

Um diese Probleme überwinden zu können, müssen die Entwicklungsländer auf die Geberländer als verlässliche Partner zählen können. Werden die mit den Millenniumszielen verbundenen Versprechungen nicht eingehalten, dann steht die Weltgemeinschaft vor einem Glaubwürdigkeitsproblem.



„Uns bleiben noch fünf Jahre, um die Millenniumsziele zu erreichen – das ist nicht viel, aber es reicht.
Wer will, der kann!“

Assibi Napoe,
Vorsitzende der Global
Campaign for Education



„Der Verdienst der Millenniumsziele ist es, dass sich die Weltgemeinschaft verpflichtet hat, sie zu erreichen und sich jetzt an den Fortschritten zur Zielerreichung messen lassen muss.“

Changu Mannathoko, Koordinatorin der UNICEF-Bildungsprogramme

Dr. Reinhard Hermle zeigt in seiner Studie *Bildung für alle – Eine kleine Geschichte großer Versprechen*, die auf der Konferenz vorgestellt wurde, auf, dass insbesondere Deutschland zu wenig zur Bildungsförderung in Entwicklungsländern beiträgt und damit die eigenen Zusagen nicht einhält. „Programmatisch ist der deutsche Beitrag top – die Verlautbarungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung lassen keinen Zweifel daran zu, dass die Bedeutung der Bildung für die Entwicklungszusammenarbeit anerkannt ist“, so Hermle. Auch die Zahlen entsprechen auf den ersten Blick diesem Bild: 2008 gab Deutschland 1,15 Milliarden Euro für Bildungsförderung in Entwicklungsländern aus und gehörte damit zu den fünf größten Geldgebern für Bildung.

Faktisch aber, so führte Hermle weiter aus, wird nur 44 Prozent dieser Mittel auch tatsächlich direkt in den Entwicklungsländern investiert. In den Jahren 2006 und 2007 sah die Verteilung sogar noch schlechter aus: Hier standen nur etwa ein Drittel der Aufwendungen für Bildungsförderung in den Entwicklungsländern zur Verfügung. Der weitaus größte Anteil der Leistungen wird für Studienplatzkosten aufgewendet. Dies sind Ausgaben, mit denen ausländische Studierende aus Entwicklungsländern in Deutschland unterstützt werden. Hermle kritisierte an dieser Praxis vor allem die folgenden Punkte:

- Zwar ist die Förderung ausländischer Studierender in Deutschland begrüßenswert, allerdings ist es fraglich, ob es sich hierbei um Entwicklungshilfe handelt. Die Praxis, diese Kosten in die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit einzurechnen, ist nach den Kriterien des OECD-Entwicklungsausschusses möglich, wird aber von den meisten Geberländern nicht verfolgt. So verzerrt die Einberechnung der Studienplatzkosten in das Entwicklungshilfebudget den internationalen Vergleich.
- Die Studienplatzkosten werden von den Bundesländern aufgebracht, ihnen liegt kein entwicklungspolitisches Konzept zugrunde. Damit sind sie, so Hermle, nicht viel mehr als eine statistische Größe.
- Die Investitionen in die Ausbildung ausländischer Studierender in Deutschland tragen nicht zu einer direkten Stärkung der Bildungssysteme in den Entwicklungsländern bei, weil nicht gewährleistet ist, dass diese ihr erworbenes Wissen auch in ihren Heimatländern nutzbar machen.
- Studierende aus der Ländergruppe der ärmsten und armen Länder sind an deutschen Hochschulen kaum vertreten und profitieren somit auch nicht von der Studienplatzförderung. Die mit Abstand meisten Bildungsausländer, so gab Hermle an, stammen aus China (13,8 Prozent).

Setzt man die Mittel, die Deutschland für die Verbesserung der Grundbildung in Entwicklungsländern aufbringt, zu den hohen Studienplatzausgaben in Beziehung, dann wird deutlich, in welchem Maße die Einrechnung dieser Kosten das Bild verzerrt. Hermle rechnete vor: 2007 wurden für die



„Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit entspricht in Bezug auf den Bildungsbereich nicht dem, was notwendig wäre, international vereinbart und versprochen wurde und die eigene Programmatik widerspiegeln würde. Es bedarf einer massiven Aufstockung der tatsächlichen Leistungen für Bildungsförderung in Entwicklungsländern – ohne Studienplatzkosten.“

Dr. Reinhard Hermle, entwicklungspolitischer Experte und Autor der Studie „Bildung für alle – Eine kleine Geschichte großer Versprechen“

Die Studie „Bildung für alle – Eine kleine Geschichte großer Versprechen“, herausgegeben von den in der Globalen Bildungskampagne Deutschland zusammengeschlossenen Organisationen, steht im Internet zum Download bereit unter:
www.bildungskampagne.org

Förderung der Grundbildung lediglich 6 Prozent der gesamten Bildungsausgaben aufgewendet. Damit hat der deutsche Beitrag in diesem Bereich zwischen 1996 und 2007 in absoluten Zahlen um 70 Prozent abgenommen. In den 1990er Jahren hat in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eine Verschiebung zum Nachteil des Bereichs Bildung stattgefunden. Eine Studie des Arnold-Bergstraesser-Instituts von 2008, auf die Hermle hinwies, spricht gar von einem Kahlschlag im Bereich der Grundbildungsschwerpunkte.



„Die Bundesregierung hat Bildung zu einem ihrer Schwerpunkte gemacht. Im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ist ein Referat geschaffen worden, das sich nur um Bildung kümmert. Wir werden die Investitionen in Bildung weiter steigern – wie das in den vergangenen Jahren auch bereits geschehen ist.“

Dr. Manfred Konukiewitz,
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Diese Entwicklung schlägt sich auch in der deutschen Beteiligung am *Catalytic Fund* der *Fast Track Initiative* nieder. Die *Fast Track Initiative* wurde 2002 von der Weltbank, UNESCO, UNICEF, weiteren UN-Organisationen und 22 bilateralen Gebern, Entwicklungsbanken und internationalen Organisationen ins Leben gerufen, um den Millenniumszielen Nachdruck zu verleihen. Entwicklungsländer können der Initiative Reformpläne für den Bildungsbereich vorlegen. Werden diese anerkannt, stellt die Initiative die Finanzierung sicher. Damit ist sie „das bisher wichtigste internationale Instrument zur Mobilisierung und zur Koordinierung von Ressourcen zur Förderung von Grundbildung in den armen Ländern“, so Hermles Einschätzung. Deutschland stellte dem zentralen Finanzierungsinstrument der Initiative, dem *Catalytic Fund*, für die Jahre 2003 bis 2007 keine Mittel und für die Jahre 2008 und 2009 4,5 bzw. 5 Millionen Euro zur Verfügung. Damit liegt Deutschland auf dem zwölften Platz aller achtzehn Geber.

Auf die Kritik reagierte Dr. Manfred Konukiewitz, Unterabteilungsleiter im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, mit dem Hinweis auf die Finanzkrise: „Wir waren auf einem guten Weg, den Etat aufstocken zu können und uns weiter dem Zwischenziel anzunähern, 0,51 Prozent des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungsfinanzierung zu nutzen. Die Auswirkungen der Finanzkrise haben sich jedoch ganz brutal auf unseren Haushalt niedergeschlagen. Wenn wir Stabilitätsanker in Europa bleiben wollen, dann müssen wir das akzeptieren.“

Aber nicht nur die Höhe der deutschen Zuwendungen an Entwicklungsländer im Bildungs- und insbesondere im Grundbildungsbereich wurde von den Expertinnen und Experten kritisiert, sondern auch ihr Einsatz. So profitieren nicht die ärmsten Länder im stärksten Maße von der deutschen Entwicklungshilfe für Grundbildung, 2007 wurde nur etwa die Hälfte des entsprechenden Etats in diesen Ländern investiert. Weiter werden in der deutschen Entwicklungshilfe zu wenig Mittel für sogenannte Programmbasierte Ansätze freigegeben. Das sind Formen der Entwicklungszusammenarbeit, bei denen mehrere Geber koordiniert lokal getragene Entwicklungsprogramme unterstützen. Der Vorteil dieser Vorgehensweise gegenüber traditioneller Projektarbeit liegt unter anderem in der größeren Verantwortung von Staat und Gesellschaft der Nehmerländer für die eigenen Programme und der besseren Kooperation der Geber, da Doppelstrukturen vermieden werden können. Deutschland vergibt nur 30 Prozent der Mittel für die Unterstützung der eigenen Programme der Entwicklungsländer.

Ein Grund für diese Verteilung der Förderungen liegt in der Empfehlung des Haushaltsausschusses des Bundestages von 1993, nur ein Drittel der Mittel zur Entwicklungsfinanzierung in multilaterale Programme zu investieren, die weiteren zwei Drittel für bilaterale Hilfe zu nutzen. Dieser Beschluss ist nicht mehr zeitgemäß. Karin Roth, Mitglied im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages, sagte: „Die Ausrichtung ein Drittel multilaterale und zwei Drittel bilaterale Projekte beschränkt uns und verhindert eine effektivere Verteilung der Mittel und Synergieeffekte.“

Die Expertinnen und Experten für Entwicklungszusammenarbeit formulierten folgende Forderungen an die Bundesregierung und die Weltgemeinschaft:

- Die Versprechen und Vereinbarungen, die getroffen wurden, müssen auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten eingehalten werden. Die Entwicklungsländer, auf die sich die Folgen der Finanzkrise ebenfalls auswirken, müssen langfristig mit den Zuwendungen der Geberländer planen können, um die Bildungsfinanzierung sicherzustellen.
- Die *Fast Track Initiative* zur Umsetzung der Millenniumsziele muss besser unterstützt und reformiert werden. Im Vordergrund sollte dabei die Umwandlung in eine unabhängige, multilaterale und partnerschaftliche Einrichtung stehen, die mit genügend Mitteln ausgestattet ist, um schnell, eigenständig und transparent handeln zu können. Deutschland ist aufgefordert, entsprechend der eigenen Bedeutung in der Weltgemeinschaft einen deutlich höheren finanziellen Beitrag zum *Catalytic Fund* der *Fast Track Initiative* beizutragen.
- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sollte dem Bereich der Bildung, insbesondere der Grundbildung, eine größere Bedeutung beimessen – dies muss sich sowohl im Etat als auch in einer stärkeren programmatischen Schwerpunktsetzung ausdrücken. Nach Berechnungen der *Global Campaign for Education* müsste Deutschland gemäß seiner Wirtschaftskraft jährlich 1,47 Milliarden US-Dollar für die Erreichung der „Bildung für alle“-Ziele bereitstellen – die Bundesregierung sollte einen Plan erarbeiten, wie sie ihren Anteil an der bislang bestehenden Finanzierungslücke aufbringen kann.



„Die vielfältigen internationalen Vereinbarungen, die wir getroffen haben, halten wir schon seit Jahren nicht ein, und zwar sowohl im Umfang der Finanzierung als auch bei der Zusage der entsprechenden Sektorenstrategien und der Programmplanung und der Kooperation und Koordination auf internationaler Ebene.“

Karin Roth, Mitglied im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages



„Gerade in Krisengebieten kann Bildung zur Lösung der vielfältigen Problemlagen beitragen. Bildung ist ein erster Schritt, um diese Länder wieder auf den Weg zu mehr Sicherheit und Stabilität zu bringen. Denn Bildung ist ein physischer, psychologischer und kognitiver Schutz, der lebenserhaltend und lebensrettend sein kann.“

Carol Bellamy, Vorsitzende der Fast Track Initiative „Bildung für alle“



„Länder wie Großbritannien oder Spanien, die von der Finanzkrise deutlich stärker betroffen waren als Deutschland, haben ihr Entwicklungshilfebudget aufgestockt und werden die Vereinbarungen einhalten können. Es gibt keine Entschuldigung für Deutschland, hier nicht nachzuziehen.“

Eveline Herfkens, Gründerin der UN-Millenniumskampagne

- Die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit muss verbessert werden. Dafür ist es notwendig, vermehrt Hilfeleistungen in die eigenen Programme der Entwicklungsländer zu integrieren. Deutschland sollte von der Empfehlung des Haushaltsausschusses des Bundestags abrücken, den Anteil des Budgets für multilaterale Hilfe auf ein Drittel zu begrenzen, sowie mehr Mittel für sektorale, in geeigneten Fällen für allgemeine Budgethilfe bereitstellen. Weiter muss die Effizienz der Programme evaluiert werden.
- Der Fokus sowohl der bi- als auch der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit sollte zukünftig verstärkt auf den armen und ärmsten Ländern liegen. Gerade in Krisen- und Konfliktstaaten ist die Weltgemeinschaft aufgefordert, im Bereich der Grundbildung Hilfe zu leisten. Carol Bellamy, Vorsitzende der *Fast Track Initiative* „Bildung für alle“ machte deutlich: „Auch in Krisengebieten haben Kinder das Recht auf Bildung. Bildung bedeutet für sie gerade in Konfliktsituationen Normalität, Stabilität, Struktur und Hoffnung auf die Zukunft.“
- Die Studienplatzkosten für ausländische Studierende sollten, um mehr Transparenz und eine bessere Vergleichbarkeit der Hilfeleistungen der Länder zu ermöglichen, nicht mehr als Entwicklungshilfe angerechnet, sondern gesondert ausgewiesen werden.

Eveline Herfkens, Gründerin der UN-Millenniumskampagne, unterstrich die Dringlichkeit der Forderungen eindrucksvoll: „Kinder können nicht warten - bis 2015 haben wir wieder eine Generation an Kindern verloren, die nie eine Schule besucht haben. Helfen Sie uns, die Millenniumsziele umzusetzen.“