



Eine kritische Betrachtung der deutschen Umsetzung des Bildungsziels – aus Perspektive der Globalen Bildungskampagne

VON DOROTHEA SCHÖNFELD UND JAN-THILO KLIMISCH

„Education is both a human right in itself and an indispensable means of realizing other human rights. As an empowerment right, education is the primary vehicle by which economically and socially marginalized adults and children can lift themselves out of poverty and obtain the means to participate fully in their communities.“¹

Treffender als mit den Worten des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte lässt sich kaum zusammenfassen, welche grundlegende Bedeutung Bildung für die persönliche Entfaltung jedes Menschen hat. Nachhaltige Entwicklung ohne individuelle Bildungsperspektiven ist schwer vorstellbar. Es ist daher ein unschätzbare Gewinn, dass die 2030-Agenda dem Menschen-

recht auf Bildung mit dem 4. Ziel für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goal, SDG) prominent Rechnung trägt und in den Zielvorgaben klar definiert, welche Kriterien erfüllt sein müssen, damit „inklusive, chancengerechte und hochwertige Bildung für alle“ gewährleistet werden kann. Dieses Bildungsideal, das an das geistesgeschichtliche Erbe Humboldts anknüpft, kontrastiert – teils in dramatischer Weise – mit der Bildungsrealität in vielen Ländern weltweit. Gerade in Afrika südlich der Sahara und in Südostasien fehlt es oft schon an der einfachen Basis-Ausstattung von Kindergärten und Schulen und an gut qualifiziertem Personal. Derzeit gehen ca. 59 Millionen Kinder im Grundschulalter und ca. 65 Millionen Kinder im unteren Sekundarschulalter

¹ CESCR (1999), S. 1.

nicht in die Schule.² Das heißt also rund 124 Millionen Kinder erhalten keinerlei Chance, grundlegende Kompetenzen wie Lesen, Schreiben und Rechnen zu erlernen, geschweige denn, etwas über die Ursachen von sozialer Ungleichheit und Konflikten in systematischer Weise im Unterricht zu erfahren und einen konstruktiven Umgang damit sowie Respekt voreinander, Toleranz und gewaltfreie Konfliktlösung einzuüben.

Die globale Bildungssituation ist von tiefgreifenden Ungerechtigkeiten geprägt, vor allem zwischen den industrialisierten Ländern, die sich ein gutes Bildungssystem leisten können, und den weniger entwickelten Ländern, in denen es nur sehr schwache, meist wenig inklusive Bildungssysteme gibt und die überproportional oft von Katastrophen und kriegerischen Konflikten betroffen sind.³ Bildungsungerechtigkeit tritt aber auch innerhalb von Staaten zutage: Überall auf der Welt, auch in Deutschland, haben es Kinder mit Behinderungen und Kinder aus sozialen Randgruppen besonders schwer, mit Gleichaltrigen mitzuhalten, die durch ihr Elternhaus privilegiert sind.

Der Schwerpunkt des SDG 4 liegt daher folgerichtig in der Chancengerechtigkeit. Blicken wir im Folgenden darauf, ob sich die Bundesrepublik Deutschland in ihrer Entwicklungspolitik (Umsetzung durch Deutschland) und in ihrer eigenen Bildungspolitik (Umsetzung in Deutschland) tatsächlich von diesem Gerechtigkeitsideal leiten lässt.

SDG 4-Umsetzung durch Deutschland: Holistische Förderung aller Bildungssektoren?

„Die Förderung der Bildung ist ein Schlüsselbereich der deutschen Entwicklungspolitik. Auch in der aktuellen Legislaturperiode bleibt Bildung ein Schwerpunkt der deutschen Entwicklungspolitik.“⁴

so antwortete die Bundesregierung Anfang 2016 auf eine Kleine Anfrage von Abgeordneten der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. Hervorgehoben wird die Zusage des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, mindestens 400 Millionen Euro aus dem Etat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) jährlich für Bildung zur Verfügung zu stellen und zudem betont, dass die Mittel in den letzten Jahren auch tatsächlich ausgegeben worden seien. Leitfaden der deutschen Entwicklungspolitik im Bildungsbereich ist die BMZ-Bildungsstrategie,⁵ die schon unter der Vorgängerregierung und nach umfassenden Konsultationen mit der Zivilgesellschaft erarbeitet und Ende 2015 – dieses Mal mit deutlich weniger zivilgesellschaftlicher Teilhabe – angepasst wurde. Nach Auffassung des BMZ stellt diese Strategie sicher, dass Bildung holistisch gefördert werde. Ist Deutschland bei der Umsetzung des 4. Nachhaltigkeitsziels also ein Vorreiter?

Bei näherer Betrachtung zeigt sich eine allenfalls durchwachsene Bilanz. Die deutschen Mitgliedsorganisationen der Globalen Bildungskampagne (GBK), die die Politik der Bundesregierung im Bildungsbereich seit vielen Jahren beobachten und kritisch begleiten, bestätigen zwar, dass Bildung zum Grundkanon der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gehört. So gibt es zahlreiche gute Initiativen, Projekte und Kooperationen mit privaten Trägern, um Bildung von bestimmten Bevölkerungsgruppen zu fördern und zum Zwecke der Bildungsförderung in den Dialog mit Partnerländern zu treten. Beispielhaft sei hier das BMZ/GIZ-Forschungsvorhaben zu inklusiver Bildung genannt, welches in den Pilotländern Guatemala und Malawi bereits nach zwei Jahren Verbesserungen auf Mikro-, Meso- und sogar auf Makroebene bewirken konnte. Auch die BMZ-Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen“ ist positiv hervorzuheben. Durch sie bekam der Bildungsbereich auch im Kontext der humanitären Hilfe und Übergangshilfe mehr Aufmerksamkeit als in den Vorjahren.

Aber: Viele dieser Initiativen lassen eine starke Einseitigkeit erkennen, die historisch gewachsen, jedoch

2 UNESCO Institute for Statistics (2016): Out-of-School-Children [www.uis.unesco.org/Education/Pages/out-of-school-children.aspx].

3 Rund 75 Millionen Kinder und Jugendliche, die keinen oder nur stark eingeschränkten Zugang zu Bildung haben, leben in Konfliktgebieten. Vgl. Overseas Development Institute (2016), S. 8.

4 Deutscher Bundestag (2016), S. 2.

5 BMZ (2015).

nicht wirklich zielführend im Sinne von SDG 4 ist. Ein Blick auf die Zahlen verdeutlicht das: Von den 1,36 Milliarden Euro für Bildung, die aus verschiedenen Bundesetats als öffentliche Mittel der Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) im Bildungsbereich angerechnet werden, entfallen ca. 740 Millionen Euro auf sogenannte Studienplatzkosten, d.h. auf Stipendien für Studierende aus Entwicklungsländern, die in Deutschland studieren. Auch wenn diese Ausgaben sicher grundsätzlich sinnvoll sind, so muss doch infrage gestellt werden, ob es sich hier tatsächlich um Fördermaßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit handelt. Doch selbst wenn man diese Studienplatzkosten herausrechnet, zeigt sich ein deutliches Übergewicht deutscher Entwicklungsleistungen zugunsten von Berufsbildung und tertiärer Bildung – auch im Kontext von humanitärer Hilfe und Übergangshilfe. Das BMZ wendet rund die Hälfte seiner Mittel im Bildungsbereich für diese Sektoren auf. Zur Begründung beruft man sich dabei im Ministerium auf die Nachfrage der Partnerländer bei entsprechenden bilateralen Regierungsverhandlungen. Es sei dahingestellt, ob es sich hier um tatsächliche Prioritäten der staatlichen Vertreter von Partnerländern oder um vorauseilenden Gehorsam handelt. Eindeutig zu kurz kommt jedenfalls zumeist die Konsultation von „grassroot movements“ und zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort – was oftmals zu einer erheblichen Diskrepanz der jeweiligen Bedarfsanalyse von staatlichen und nicht-staatlichen entwicklungspolitischen oder humanitären Akteuren führt.

Demgegenüber ist der gesamte Bereich der Grundbildung, der von der frühkindlichen Bildung bis zur nachholenden Erwachsenenbildung reicht, mit 125,7 Millionen Euro im Jahr stark unterfinanziert (das entspricht 34 Prozent der BMZ-Bildungsmittel und nur 1,2 Prozent der bilateralen Mittel insgesamt). Und das obwohl seit Jahren Bilder von hoffnungslos überfüllten Grundschulklassen und die enorme Zahl von 775 Millionen Analphabeten weltweit durch die Presse gehen. Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen sowie Praktiker und Praktikerinnen sind sich einig, dass sich Investitionen in die ersten Lebensjahre besonders auszahlen würden, da hier – sowohl biographisch als auch gesamtgesellschaftlich gesehen – die Grundlagen für den späteren Bildungserfolg und

für chancengerechte Bildungssysteme gelegt werden. Dieser Logik tragen auch die Zielvorgaben von SDG 4 eindeutig Rechnung, die sich wiederum auf die einschlägigen Paragraphen diverser UN-Menschenrechtsverträge beziehen. Wenn die deutsche Bundesregierung ihre Unterschrift unter der 2030-Agenda und ihre eigene „holistische“ Bildungsstrategie ernst nimmt, sollte sie sich in Zukunft stärker für mindestens ein Jahr frühkindliche Bildung sowie für eine gute Grundschulausbildung einsetzen und dieses Ansinnen auch in bilateralen Regierungsverhandlungen nachdrücklich vertreten. Die Globale Bildungskampagne fordert, dass mindestens zehn Prozent der ODA-Mittel für diesen Sektor aufgewendet werden und dass der Grundbildungssektor auch in der Humanitären Hilfe nicht vernachlässigt wird.

Darüber hinaus erscheint fragwürdig, warum Deutschland die Global Partnership for Education (GPE), die einzige multilaterale Initiative im Grundbildungssektor, mit lediglich ca. sieben Millionen Euro im Jahr unterstützt – obwohl auf Arbeitsebene seit Jahren ein intensiver inhaltlicher Austausch mit dem Fonds besteht. Angesichts Deutschlands Wirtschaftsstärke und verglichen mit anderen entwicklungspolitischen Bereichen wäre nach Ansicht der Globalen Bildungskampagne eine Unterstützung der GPE mit 100 Millionen Euro pro Jahr angemessen.

Eine ähnliche Zurückhaltung zeigte die deutsche Bundesregierung auch im Vorfeld des World Humanitarian Summit 2016 und dem damit verknüpften Launch des Fonds Education Cannot Wait. Ähnlich wie die GPE, wird dieser multilaterale Bildungsfonds über transparente Entscheidungsprozesse internationale Hilfgelder je nach Bedarf verteilen, aber nur dann, wenn sich die jeweiligen Empfängerländer zu signifikanten eigenen Beiträgen verpflichtet haben und wenn es Klarheit über Verwendungsnachweise und Monitoring gibt. Leider zeichnen sich (zumindest bis zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Artikels) allenfalls geringe deutsche Beitragszahlungen zu Education Cannot Wait ab, wenn überhaupt. Die Globale Bildungskampagne wird sich in den nächsten Jahren mit Nachdruck dafür einsetzen, dass jährlich mindestens 50 Millionen Euro aus dem Bundesetat in diesen neuen Fonds fließen und dazu kontinuierlich den Dialog mit der Bundesregierung

suchen. Denn das SDG 4 wird nur erreicht werden, wenn in Zukunft zusätzliche, international abgestimmte Wege gefunden werden, auch in Krisensituationen Bildungsperspektiven für alle Kinder zu schaffen.

SDG 4-Umsetzung in Deutschland: Das Recht auf Bildung von Flüchtlingskindern

Bildungsperspektiven müssen aber nicht nur in den Konflikt- und Herkunftsländern geschaffen werden, sondern auch für Menschen auf der Flucht und für Flüchtlinge bei uns in Deutschland. Die überkommene Trennung zwischen internationaler Entwicklungspolitik und nationaler Politik, die sich noch bis zum Jahr 2015 in den Millenniumsentwicklungszielen (MDGs) widerspiegelte (als einer Agenda, die in erster Linie auf Entwicklungsländer ausgerichtet war), wird nun mit den SDGs aufgelöst.

Angesichts individueller und grenzüberschreitender (Bildungs-) Biographien verdeutlicht sich, dass wir eine global ausgerichtete Agenda wie die 2030-Agenda brauchen und deren Umsetzung in Nord wie Süd gleichermaßen einfordern müssen. Das Recht auf Bildung gilt universal – unabhängig von Aufenthaltsort oder -status. Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) schreibt dazu bezogen auf die innerdeutsche Debatte in ihren Handlungsempfehlungen zur Gewährleistung von Bildungszugängen und -teilhabe für Flüchtlinge und Asylsuchende: „Das Grundrecht auf Bildung und das Grundrecht auf Asyl sind nicht verhandelbar und dürfen ebenso wenig wie die Standards für Inklusion aus Kostengründen relativiert werden.“⁶

Allein schon die Datenlage und die Datenerfassung sind oftmals völlig ungenügend, um daraus konkrete politische Handlungserfordernisse abzuleiten. Wenn keine oder zu wenige Informationen oder nur grobe Schätzungen etwa über Alter, Geschlecht oder über seelische und körperliche Beeinträchtigungen der Flüchtlinge vorliegen, werden das Ermessen des konkreten Bildungsbedarfs und das Erstellen von Bildungsplänen zu einem Lotteriespiel. Die 2030-Agenda

macht darum klare Vorgaben dazu, die es konsequent umzusetzen gilt. Um messen zu können, was tatsächlich mit den SDGs erreicht wird, muss ein einheitliches System differenzierter Datenerhebung etabliert werden, das auch die Bildungssituation aufschlüsselt u.a. nach Geschlecht, Alter, unterschiedlichen physischen und psychischen Behinderungen, Religion etc. Neben der Entwicklung solcher Kapazitäten in Deutschland, sollten auch Partnerländer im Zuge entwicklungspolitischer Maßnahmen stärker unterstützt werden, vulnerable Gruppen statistisch zu erfassen.

Während in der deutschen Entwicklungspolitik in erster Linie Defizite bei der Förderung von Grundbildung zu Tage treten, stellen sich innerhalb Deutschlands große Herausforderungen bei der Bildungsintegration von Migrantinnen und Migranten und jugendlichen Flüchtlingen mit unterbrochenen Bildungsbiographien. Nur wenige Bundesländer ermöglichen den Schulbesuch bis zum 25. Lebensjahr. Auch haben nur einige Länder Übergangsklassen an Berufsschulen eingerichtet. Insgesamt gibt es viel zu wenig Klassen für über 16-Jährige an Regel- und Berufsschulen. Hinzu kommen fehlende Bleibe- und Berufsperspektiven.

Jedes Bundesland legt in eigenen Richtlinien fest, wie schnell nach der Ankunft in Deutschland ein Schulbesuch verpflichtend ist. Die Spanne reicht von zeitnah nach Registrierung in der Erstaufnahmestelle bis zum Verlassen der selbigen, was über die eigentlich vorgesehenen sechs Monate hinaus bis zu einem Jahr dauern kann. Die GEW sowie ein aktuelles Gutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung gehen angesichts von über einer Millionen Flüchtlingen, die 2015 in Deutschland aufgenommen wurden, von einem Bedarf an rund 100.000 zusätzlichen Kindergartenplätzen, 300.000 Plätzen in allgemeinbildenden Schulen sowie 430.000 Plätzen in Integrationskursen aus. Das Gutachten kalkuliert dafür einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf von 4,2 Milliarden Euro.⁷

Flüchtlingskinder und ihre Eltern haben in der Regel wenige oder keine Kenntnisse der deutschen Sprache

⁶ Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2016).

⁷ Vgl. Jaich (2016).

oder Gebärdensprache und sind gar nicht oder in einer anderen Schrift alphabetisiert. Barrierefrei zugängliche Unterrichtsmaterialien, die dieser Situation angemessen sind, fehlen gänzlich oder müssen angepasst werden.

Nicht zu vernachlässigen ist in diesem Zusammenhang auch die Aus-, Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften, Erzieher/innen und Sozialarbeiter/innen. Viele von ihnen sind durch jahrelange Arbeit in interkulturellen Gruppen auf die neu zugewanderten Kinder und Jugendliche vorbereitet. Da aber Themen wie interkulturelle Bildung, Mehrsprachigkeit und Umgang mit migrationsbedingter Heterogenität bislang viel zu wenig oder gar nicht in ihrer Ausbildung behandelt wurde, ist die Mehrheit von ihnen auf diese neuen Aufgaben eben doch nur ungenügend eingestellt.

Die Flüchtlingsbewegung unserer Zeit stellt also nicht zuletzt auch unser Bildungssystem vor große Herausforderungen. Bestehende Lücken treten so noch deutlicher zutage und reißen stärker auf. Zum Teil muss sich die Bildungslandschaft aber auch mit ganz neuen Problemen auseinandersetzen. Zugleich jedoch kann die Zuwanderung als eine riesige Chance begriffen werden, gerade für Kinder- und Jugendliche in deutschen Klassen, die bisher nur wenige Berührungspunkte oder kaum direkten Austausch mit anderen Kulturen hatten.

Ende April 2016 beim Aktionstag der Globalen Bildungskampagne zu ihrem Jahresthema „Weltklasse! Zuflucht Bildung!“ haben wir zusammen mit zwei Berliner Schulklassen und einer sogenannten Willkommensklasse eine öffentliche Unterrichtsstunde vor dem Brandenburger Tor in Berlin gestaltet, an der auch zahlreiche Bundestagsabgeordnete aller im Parlament vertretenen Fraktionen teilnahmen. Die Aktion hat ein starkes Zeichen dafür gesetzt, Bildung für alle – auch auf der Flucht – zu realisieren.

Man konnte spüren, dass Globales Lernen und die Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsagenda für die Schülerinnen und Schüler keine leeren Worthüllen sind, sondern sie auch in ihrem eigenen Alltag ganz unmittelbar bewegt und umtreibt. In diesem Sinne hoffen wir, dass die Umsetzung von SDG 4 so-

wohl „in“ als auch „durch“ Deutschland künftig noch konsequenter verfolgt wird.



Dorothea Schönfeld ist Referentin für Advocacy im Referat für Bildung und Öffentlichkeitsarbeit bei der Kindernothilfe und Sprecherin der Globalen Bildungskampagne.



Jan-Thilo Klimisch ist Referent für Anwaltschaftliche Arbeit im Berliner Büro der Christoffel-Blindenmission (CBM) Deutschland und Sprecher der Globalen Bildungskampagne.

Literatur

BMZ (2015): BMZ Bildungsstrategie, Gerechte Chancen auf hochwertige Bildung schaffen. Bonn.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999): General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13). Genf.

Deutscher Bundestag (2016): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit. Bundestags-Drucksache 18/7468. Berlin.

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2016): Bildung kann nicht warten! GEW-Handlungsempfehlungen zur Gewährleistung von Bildungszugängen und -teilhabe für Flüchtlinge und Asylsuchende. Frankfurt/Main [www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/Bildung_und_Politik/Migration/GEW-Handlungsempfehlungen_Bildung_Fluechtlinge_und_Asylsuchende.pdf].

Jaich, Roman (2016): Bildungsfinanzierung der öffentlichen Hand. Gutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung. Frankfurt/Main [www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/Bildung_und_Politik/Bildungsfinanzierung/Bildungsoekonomie_und_Bildungsfinanzierung/Bildungsfinanzierung_der_oeffentlichen_Hand_-_Stand_und_Herausforderungen_Februar_2016_.pdf].

Overseas Development Institute (2016): A common platform for education in emergencies and protracted crisis. Evidence paper. London.

UNESCO Institute for Statistics (2016): Out-of-School-Children. Paris. [www.uis.unesco.org/Education/Pages/out-of-school-children.aspx].