



\*Bildung zählt

WELTBILDUNGSBERICHT – KURZFASSUNG

2017/18

# Verantwortung für Bildung:

UNSERE VERPFLICHTUNGEN ERFÜLLEN



United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization



Sustainable  
Development  
Goals



Global  
Education  
Monitoring  
Report



WELTBILDUNGSBERICHT - KURZFASSUNG

2017/18

# Verantwortung für Bildung:

UNSERE VERPFLICHTUNGEN ERFÜLLEN



Deutsche  
UNESCO-Kommission

BMZ



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

**Global Education Monitoring Report 2017/18.  
Accountability in education: Meeting our  
commitments. Summary  
Deutsche Übersetzung**

Herausgegeben von

Deutsche UNESCO-Kommission e.V. (DUK)  
Colmantstraße 15, 53115 Bonn

und

Bundesministerium für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)  
Referat Bildung und digitale Welt  
Dahlmannstraße 4, 53113 Bonn

Verantwortlich:  
Dr. Barbara Malina (DUK)

Redaktion:  
Dr. Barbara Malina, Philipp Disselbeck, Julia Peter (DUK)

Übersetzung: Hella Rieß, [www.hellariess.de](http://www.hellariess.de)



Soweit möglich wurden im Text genderneutrale Begriffe verwendet.  
Wenn dies nicht möglich war, wurde aus Gründen der Lesbarkeit die maskuline Form gewählt.

ISBN: 978-3-940785-90-9

Der *Global Education Monitoring Report* (GEMR) ist eine unabhängige jährliche Veröffentlichung. Er wird durch mehrere Regierungen, multilaterale Organisationen und private Stiftungen finanziert und durch die UNESCO unterstützt und gefördert.

Gemäß der Incheon-Erklärung und dem Aktionsrahmen zur Bildungsagenda 2030 lautet das Mandat des Weltbildungsberichts: „Der Weltbildungsbericht GEMR wird der Mechanismus für das Monitoring und die Berichterstattung über SDG 4 sowie über Bildung in den anderen SDGs sein. [...] Er wird auch über die Implementierung nationaler und internationaler Strategien berichten, um dazu beizutragen, alle relevanten Partner anzuhalten, Rechenschaft über ihre Verpflichtungen als Teil des gesamten SDG-Follow-Up und deren Überprüfung abzulegen.“ Er wird durch ein unabhängiges, von der UNESCO eingerichtetes Team erstellt.

Die verwendeten Bezeichnungen und die Präsentation der Inhalte in dieser Publikation stellen keinerlei Meinungsäußerung seitens der UNESCO hinsichtlich des Rechtsstatus eines Landes, eines Territoriums, einer Stadt, eines Gebietes, deren Behörden oder hinsichtlich von Grenzverläufen dar.

Das *Global Education Monitoring Report* Team trägt die Verantwortung für die Auswahl und Präsentation der in dieser Publikation enthaltenen Fakten und die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen, die nicht unbedingt denen der UNESCO entsprechen und die Organisation in keiner Weise verpflichten. Die Gesamtverantwortung für Ansichten und Meinungen im Bericht liegt beim Direktor des Teams.

### Das Global Education Monitoring Report Team

Direktor: Manos Antoninis

Madeleine Barry, Nicole Bella, Nihan Köseleci Blanchy, Anna D'Addio, Priyadarshani Joshi, Katarzyna Kubacka, Leïla Loupis, Kassiani Lythrangomitis, Alasdair McWilliam, Anissa Mehtar, Branwen Millar, Claudine Mukizwa, Yuki Murakami, Taya Louise Owens, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Will Smith und Rosa Vidarte.

Das GEM Report Team dankt dem aus dem Amt scheidenden Direktor Aaron Benavot, der die Recherche und Erstellung dieses Berichts leitete, für seine Arbeit.

Die deutsche Kurzfassung ist online zugänglich unter <http://www.unesco.de/bildung/weltbildungsbericht.html>

Bibliographische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek:  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Angaben sind im Internet abrufbar unter: <http://dnb.d-nb.de>

Weitere Informationen zum Global Education Monitoring Report 2017/18 erhalten Sie über:  
Global Education Monitoring Report Team  
c/o UNESCO,  
7, place de Fontenoy  
75352 Paris 07 SP, France  
Email: [gemreport@unesco.org](mailto:gemreport@unesco.org)  
Tel.: +33 1 45 68 07 41  
[www.unesco.org/gemreport](http://www.unesco.org/gemreport)  
<https://gemreportunesco.wordpress.com>

Fotos auf der Titel- und Rückseite: David Tett  
Cartoons: Godfrey Mwampembwa (GADO)  
Illustrationen: Housatonic Design Network

*Auf dem Titelfoto ist eine Protestaktion an der Wendell Primary School in England zu sehen.*



# Verantwortung für Bildung

Der Weltbildungsbericht 2017/18 evaluiert die Bedeutung von Verantwortung und Rechenschaftslegung – *Accountability* – in den Bildungssystemen der Welt im Hinblick auf die Globale Bildungsagenda 2030 der Vereinten Nationen (*Sustainable Development Goal 4, SDG 4*): Für alle Menschen inklusive, chancengerechte und hochwertige Bildung sowie Möglichkeiten zum lebenslangen Lernen sicherstellen.

Wachsende Bevölkerungen mit Zugang zu Bildung und Belege für Leistungsrückstände beim Lernen haben anhaltende Defizite in den Bereichen Bereitstellung und Qualität von Bildung deutlich vor Augen geführt. Zusammen mit knappen Bildungsbudgets und dem weltweit zunehmenden Fokus auf Kosteneffizienz zwingen diese die Länder zur Suche nach Lösungen. Mehr Verantwortung und Rechenschaft stehen da häufig an erster Stelle.

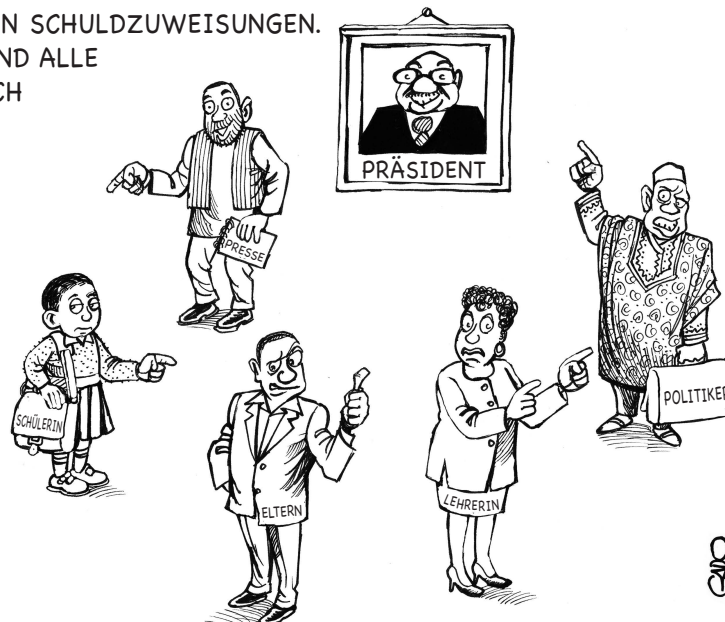
*Accountability* kann eine Tugend sein und die Eigenschaft beschreiben, verantwortungsbewusst und verlässlich zu sein. In diesem Bericht wird sie als eine Art Mechanismus definiert. Aus rechtlichen, politischen, sozialen oder moralischen Gründen sind Regierungen und andere Bildungsakteure dazu verpflichtet, Rechenschaft über die Erfüllung ihrer Verpflichtungen abzulegen.

„ Die Sicherung von inklusiver, chancengerechter und hochwertiger Bildung ist oft ein gemeinschaftliches Unterfangen, bei dem alle Akteure gemeinsame Anstrengungen unternehmen, um ihrer Verantwortung gerecht zu werden

Da ehrgeizige Bildungserfolge von einer Vielzahl von Akteuren abhängen, die Mitverantwortung tragen, kann die Gesamtverantwortung nicht einfach bei einzelnen Akteuren liegen. Wie dieser Bericht zeigt, ist die Erreichung der Bildungsagenda 2030 (SDG 4) und die Sicherung von inklusiver, chancengerechter und hochwertiger Bildung oft ein *gemeinschaftliches* Unterfangen, bei dem alle Akteure gemeinsame Anstrengungen unternehmen, um ihrer Verantwortung gerecht zu werden. Dazu müssen politische und wirtschaftliche Interessen aufeinander abgestimmt werden, denn Bildungspolitik und -akteure sind nicht von der sie umgebenden Welt getrennt.

Gleichermaßen wichtig ist, dass kein Ansatz von Verantwortlichkeit erfolgreich sein kann, wenn es Akteuren an einem förderlichen Umfeld fehlt oder sie nicht gut genug ausgestattet sind, um ihrer

SCHLUSS MIT DEN SCHULDZUWEISUNGEN.  
FÜR BILDUNG SIND ALLE  
VERANTWORTLICH



Verantwortung nachzukommen. Ohne klare Informationen und ausreichende Ressourcen und Kompetenzen werden ihre Bemühungen scheitern. Politische Maßnahmen und Strategien, die den Schwerpunkt nicht in Schuldzuschreibungen suchen, sondern konstruktiv angelegt sind, führen eher zur Etablierung chancengerechter, inklusiver und hochwertiger Bildungssysteme.

Die Erreichung umfassender Ziele erfordert Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den Akteuren. Vertrauen und Unterstützung der Öffentlichkeit hängen davon ab, ob Prozesse und Ziele als legitim und erreichbar innerhalb gegebener Ressourcenzwänge gesehen werden. Und schließlich kann mangelndes öffentliches Vertrauen dazu führen, dass Bürger sich nicht mehr engagieren und Eltern keine Rolle mehr spielen. In Systemen mit geringem Vertrauen werden Bildungsreformen sehr wahrscheinlich langsam und oberflächlich verlaufen. Um Vertrauen aufzubauen, müssen viele Akteure in die Schaffung gemeinsamer Ziele einbezogen werden. Zudem muss die gegenseitige Abhängigkeit von Akteuren in Form gegenseitiger Rechenschaftspflichten anerkannt werden.

Zahlreiche soziopolitische Trends haben dazu geführt, dass das Thema Verantwortlichkeit und Rechenschaft in der Bildungspolitik zunehmende Bedeutung erlangt hat. Durch die schnelle Ausbreitung von Bildung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden Bildungssysteme immer schwerer zu steuern. Eine Reaktion von Regierungsbehörden in Ländern mit hohem Einkommen auf diese Herausforderung – nicht nur in der Bildung, sondern auch in anderen Bereichen – war eine Umkehr von der Orientierung am Input hin zu der Orientierung an Ergebnissen. Die Etablierung von Kriterien und standardisierten Instrumenten zum Vergleich von lokalen Regierungen und Schulen begleitete diesen zunehmenden Fokus auf Resultaten.

Eine damit zusammenhängende Entwicklung war die Dezentralisierung und die Einführung von mehr lokaler Kontrolle über das Bildungsangebot, während die Verantwortung für Finanzierung, Monitoring und Regulierung bei den zentralen Regierungen verblieb. In einigen Ländern führte die Unzufriedenheit mit der öffentlichen Bildung auch zu politischen Maßnahmen, die das Bildungsangebot diversifizierten und einen ‚Bildungsmarkt‘ entstehen ließen. In diesem Bildungsmarkt wählen Eltern die Schulen für ihre Kinder aufgrund von Rankings, die mit der Absicht veröffentlicht werden, den Wettbewerb zu fördern und die Qualität zu verbessern. Zudem versetzte die Verfügbarkeit von Informationen die Bürger in die Lage, mehr Transparenz zu fordern.

In einigen Ländern mit hohem Einkommen ist ein Trend zu Rechenschafts-Strategien zu verzeichnen, die Testergebnisse von Schülern zur Messung und Evaluation von Leistungen nutzen. Leistungen von Schülern werden immer häufiger mit Sanktionen und Belohnungen gekoppelt und dienen als Grundlage für die Bewertung der Leistungen von Lehrenden und der Schulqualität.

”  
**Rechenschaft sollte als Mittel zu einem Zweck verstanden werden – als Mittel zur Erreichung der Bildungsagenda 2030 (SDG 4) – nicht als eigenständiges Bildungsziel**

Doch wenn Rechenschaftslegung dazu beitragen soll, inklusive, chancengerechte und hochwertige Bildungssysteme zu schaffen, bedarf es flexibler Ansätze, die verfügbare Informationen sinnvoll nutzen. Rechenschaftsmechanismen können in einigen Umfeldern und für einige Aspekte von Bildung effektiv, in anderen und für diese jedoch nachteilig sein.

Verantwortung und Rechenschaftspflicht sind für die Verbesserung von Bildungssystemen von enormer Bedeutung, doch einige Annahmen müssen hinterfragt werden. Rechenschaft um der Rechenschaft willen ist nicht zielführend. Rechenschaft sollte als Mittel

zu einem Zweck verstanden werden – als Mittel zur Erreichung der Bildungsagenda 2030 (SDG 4) – nicht als eigenständiges Bildungsziel.

Der Weltbildungsbericht 2017/18 untersucht weltweite Belege zu den häufig voneinander abhängigen Mechanismen, die wesentliche Akteure in der Bildung zur Verantwortung ziehen sowie deren Effektivität zur Erreichung der Bildungsagenda 2030 (SDG 4) und die notwendigen förderlichen Umfeldler, die Akteure dazu befähigen, ihrer jeweiligen Verantwortung gerecht zu werden.

# Regierungen

Letztendlich sind die Regierungen für Fortschritte bei der Umsetzung der globalen Bildungsziele verantwortlich. In armen ebenso wie in reichen Ländern werden Regierungen hinsichtlich Verpflichtungen, Plänen, Umsetzung und Ergebnissen im Bildungsbereich zur Rechenschaft gezogen.

## REGIERUNGEN SIND PER GESETZ FÜR BILDUNG ZUSTÄNDIG UND VERANTWORTLICH

Alle Staaten der Welt haben mindestens ein rechtsverbindliches internationales Abkommen ratifiziert, in welchem es um das Recht auf Bildung geht. Regierungen haben die Aufgabe, dieses Recht zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten. Derzeit enthalten 82% der nationalen Verfassungen eine Bestimmung zum Recht auf Bildung. In etwas mehr als der Hälfte der Länder kann dieses Recht eingeklagt werden, sodass Bürger den Staat bei Verstößen vor Gericht verklagen können (**Abbildung 1**).

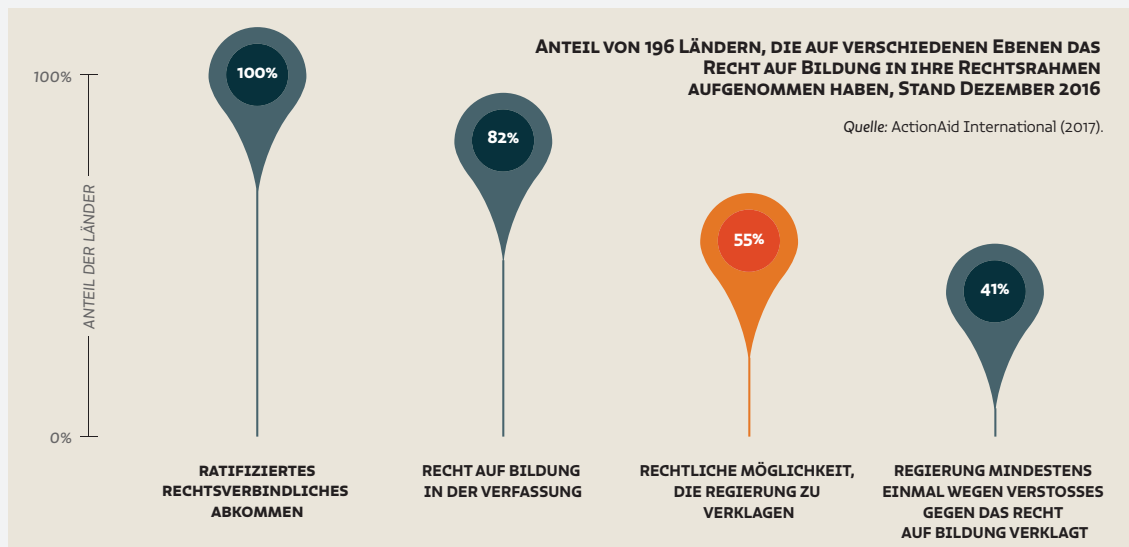
## INTERNATIONALE BERICHTSLEGUNGSVERFAHREN WIRKEN SICH UNTERSCHIEDLICH AUF DIE RECHENSCHAFTSPFLICHTEN VON REGIERUNGEN AUS

Staaten, die eines oder mehrere der sieben zentralen für Bildung relevanten Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen ratifiziert haben, müssen regelmäßig über Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen Bericht erstatten. Eines dieser sieben Abkommen ist das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK), das die Entwicklung eines inklusiven Systems auf allen Bildungsstufen fordert. Es geht von einem rechtebasierten Bildungsansatz für Menschen mit Behinderungen aus und bietet eine solide Grundlage für die Rechenschaftspflicht von Regierungen. Das Abkommen regelt die Schaffung internationaler und nationaler Implementierungs- und Monitoring-Mechanismen. Die Staaten müssen Daten erheben und dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen Bericht erstatten.

Während die meisten der 86 eingereichten Dokumente der Staaten bislang berichten, dass Verfassungen, Gesetze oder Richtlinien auf das Recht auf Bildung von Menschen mit Behinderungen verweisen, definieren nur wenige den Begriff Behinderung. Das Fehlen einer klaren internationalen Definition kann es erschweren,

**ABBILDUNG 1:**

Bürger sollten ihre Regierungen wegen Verstößen gegen das Recht auf Bildung verklagen können



Programme zu entwickeln und internationale Standards einzuhalten. Gleichermaßen verweisen die Verfassungen, Gesetze oder Richtlinien von 42 Ländern explizit auf inklusive Bildung und deuten auf eine Abkehr von Sonderschulen zugunsten von inklusiven Programmen an Regelschulen hin. Die Politik stimmt jedoch nicht immer mit der Praxis überein.

Die parallele Berichterstattung durch Nichtregierungsorganisationen (NROs) kann die Schlussfolgerungen von Menschenrechtsvertrags-Ausschüssen der Vereinten Nationen beeinflussen. So fand zum Beispiel die parallele Berichterstattung über unterfinanzierte öffentliche Bildung und nicht regulierte Privatschulen auf den Philippinen Eingang in die Empfehlungen des Ausschusses.

Staaten berichten auch über Fortschritte hinsichtlich der Erreichung der SDGs. Dies erfolgt allerdings freiwillig. Bislang haben 44 Länder Fortschrittsberichte vorgelegt. Der 2019 erscheinende globale thematische Bericht der Vereinten Nationen „Empowering people and ensuring inclusiveness and equality“ („Menschen befähigen. Inklusion und Gleichberechtigung sicherstellen.“) wird die Bildungsagenda 2030 (SDG 4) gründlich untersuchen. Wie effektiv ein freiwilliger, ländergeführter Ansatz zur Erreichung von Veränderungen ist, bleibt abzuwarten; mangelnde externe Durchsetzungsmechanismen könnten Fortschritte verzögern.

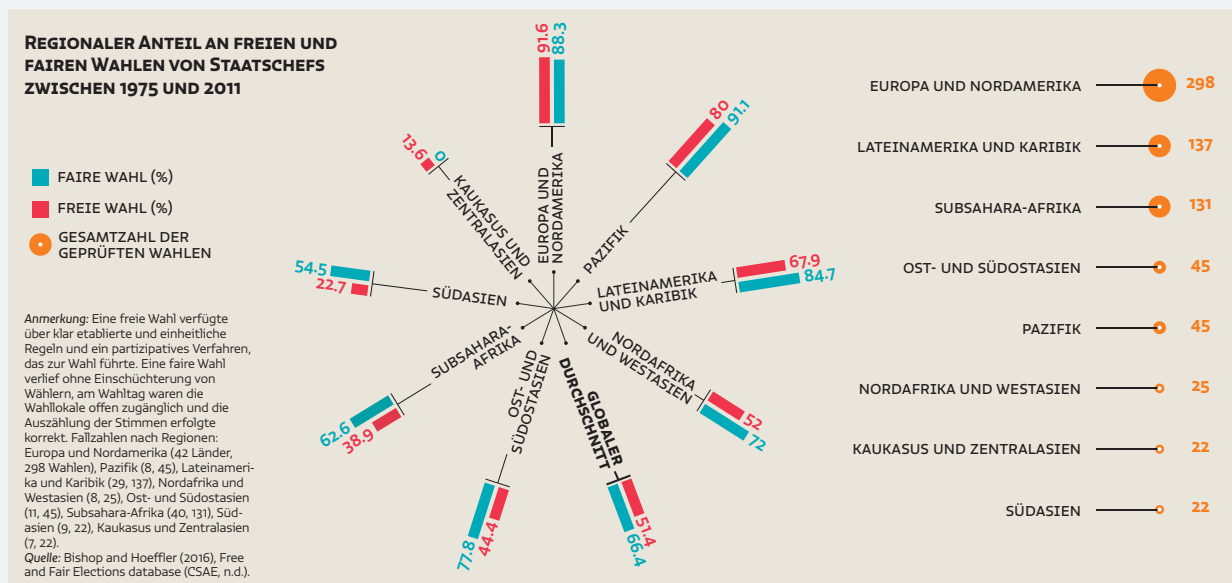
” In 42 von 86 Ländern verweisen Verfassungen, Gesetze oder Richtlinien explizit auf inklusive Bildung “

### BÜRGER KÖNNEN POLITISCHEN DRUCK AUF REGIERUNGEN AUSÜBEN, IHRE VERSPRECHEN EINZUHALTEN

Politischer Druck motiviert Amtsträger, auf öffentliche Forderungen zu reagieren. Ein Mechanismus sind freie und faire Wahlen. Zwischen 1975 und 2011 galten 469 von 890 Wahlen von Staatsoberhäuptern in 169 Staaten als frei und fair. Der Anteil sank von 70% im Zeitraum 1975 – 1985 auf 45% in der Zeit von 2001 – 2011 (Abbildung 2).

Die Ausgaben für öffentliche Bildung steigen im Zuge der Entwicklung hin zu Demokratie und Offenheit. Dennoch ist es für Wähler schwierig, Diejenigen in gewählten Positionen zu identifizieren und zur

**ABBILDUNG 2:** Häufig ist es nicht möglich, Regierungen abzuwählen, wenn sie ihre Versprechen nicht einhalten



Rechenschaft zu ziehen, die für eine gescheiterte oder ineffektive Bildungspolitik verantwortlich sind. Einfache Wahlversprechen können die Aufmerksamkeit und Investitionen von wichtigeren Bildungsbelangen ablenken. Regierungen neigen dazu, sich in Denken und Handeln viel stärker auf die sichtbare Bildungsinfrastruktur zu konzentrieren als auf weniger greifbaren Bildungsinput wie zum Beispiel die berufliche Weiterentwicklung.

Einige argumentieren, dass der Konkurrenzkampf im Zuge von Wahlen verantwortliches Handeln fördert, doch die Belege zeigen ein gemischtes Bild. In Brasilien zweckentfremdeten Bürgermeister, die vor der Wiederwahl standen, 27% weniger Mittel als Bürgermeister mit einer begrenzten Amtszeit. In der Republik Korea wirkte sich hingegen die Umstellung auf Direktwahlen von Superintendenden nicht signifikant auf die Bildungsausgaben oder Einschulungs- beziehungsweise Abschlussraten aus.

## DURCH BÜRGERINITIATIVEN KANN DRUCK AUF REGIERUNGEN AUSGEÜBT WERDEN

Wahlen sind nicht der einzige politische Mechanismus, um Regierungen zur Verantwortung zu ziehen. Auch Bürgerinitiativen können Druck auf Regierungen ausüben, wie dies bei den erfolgreichen Studierendenbewegungen für geringere Studiengebühren in Chile und Südafrika der Fall war.

Zivilgesellschaftliche Organisationen setzen zahlreiche Strategien ein, darunter juristische Mittel, Umfragen und andere Studien, Open Data, Zusammenschlüsse und Medienkampagnen. Die argentinische zivilgesellschaftliche Vereinigung für Gleichheit und Gerechtigkeit (*Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia*) verklagte die Stadtverwaltung von Buenos Aires, weil diese auf Anfragen zum Zugang zu Informationen bezüglich frühkindlicher Bildung nicht reagiert hatte.

Umfragen erheben Daten, die auf politische Defizite aufmerksam machen und Veränderungen voranbringen können. In vielen Ländern, darunter Kenia, Pakistan und Senegal, wurden von Bürgern initiierte Umfragen eingesetzt, welche die grundlegenden Fähigkeiten im Lesen und Rechnen von Kindern beurteilten, um Druck auf die Regierung auszuüben, die Bereitstellung von Bildung zu verbessern.

Zivilgesellschaftliche Koalitionen wie die *Campaign for Popular Education* in Bangladesch haben an Dynamik gewonnen, um Druck auf Regierungen zu erhöhen, zum Beispiel mehr Mittel für Bildung bereitzustellen. *Citizen Report Cards*, die zuerst 1994 im indischen Bangalore zum Einsatz kamen, sind inzwischen auch anderswo übernommen worden, zum Beispiel in Ruanda.

In einigen Ländern, darunter Indien und Tansania, haben zivilgesellschaftliche Organisationen durch Haushalts-Tracking und -Analyse Regierungsausgaben kontrolliert. Dadurch haben sie eine wichtige Rolle bei der Korruptionsbekämpfung gespielt und bei der Einschätzung, ob Mittel entsprechend der Haushaltspläne bereitgestellt und ausgegeben wurden.

Organisationen, die sich für Menschen mit Behinderungen einsetzen, können sich durch Lobbyarbeit bei Regierungen für Reformen einsetzen. Nichtregierungsorganisationen und unabhängige Menschenrechtsinstitutionen können Informationen bereitstellen und Bewusstsein schaffen.

Behindertenorganisationen halfen dabei, die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in 50 der 86 berichtslegenden Länder zu kontrollieren, beteiligten sich aber in nur 29 Ländern an der nationalen Überprüfung. Mangelnde Kapazitäten sind ein Hindernis für Partizipation.

Lehrerverbände sind Teil der breiteren Zivilgesellschaft, haben aber auch eine besondere Rolle. Sie können dazu beitragen, Regierungen zur Verantwortung zu ziehen, indem sie Bildungsreformen unterstützen oder ablehnen und einen Dialog zu sensiblen Themen voranbringen, den die Regierungen möglicherweise scheuen.

”  
Behindertenorganisationen beteiligten sich in 50 der 86 berichtslegenden Länder an der Kontrolle der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

“



”

Von 70 Lehrgewerkschaften in über 50 Ländern wurden mehr als 60% nie oder nur selten zu Lehrmaterialien befragt

“

Die formale Einbeziehung von Gewerkschaften in die Politikgestaltung führt zu mehr Verantwortlichkeit sowie erhöhter Zustimmung von Lehrkräften und verbessert gleichzeitig die Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Regierungen. Leider werden Gewerkschaften jedoch nicht regelmäßig zu Reformen konsultiert. Von 70 Gewerkschaften in über 50 Ländern wurden mehr als 60% nie oder nur selten zur Entwicklung und Auswahl von Lehrmaterialien befragt.

## DIE ROLLE DER MEDIEN BEI DER DISKUSSION KRITISCHER BILDUNGSTHEMEN IST ENTSCHEIDEND

Um Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen, benötigen Bürger fundierte Informationen. Die Medien können Regierungen kontrollieren und Bürger dabei unterstützen, deren Leistungen zu bewerten. Außerdem dienen sie als Kanal für zivilgesellschaftliche Organisationen, um deren Wirksamkeit zu erhöhen und Themen wie Chancengerechtigkeit auf die öffentliche Tagesordnung zu bringen. Internationale, nationale und lokale Medien haben Resultate von durch Bürgern initiierte Lernstandserhebungen veröffentlicht, um die Herausforderungen bei der Sicherung von grundlegenden Fertigkeiten für alle Kinder zu veranschaulichen.

Des Weiteren berichten Medien über die Ergebnisse der Studien von Think-Tanks, Universitäten und Regierungsinstitutionen. Mehr mediale Informationen über die Verwendung öffentlicher Mittel können dazu beitragen, dass Bürger gestärkt werden und den Druck auf Entscheidungsträger im Bildungswesen erhöhen, verantwortungsbewusst zu handeln. So stieg zum Beispiel in Uganda nach einer Verringerung der Distanz zu einer Zeitungsvertriebsstelle um 2,2 km der Anteil der Mittel, die eine Schule erreichten, um beinahe 10 Prozentpunkte.

Während herkömmliche Medien nach wie vor eine wichtige Rolle dabei spielen, der Öffentlichkeit komplexe Themen zu erklären, ermöglichen die sozialen Medien den Nutzern, solche Informationen weit zu streuen, die weder die Meinung von Journalisten enthalten noch redaktionellen Filtern oder, in einigen Fällen, der Zensur durch Regierungen unterliegen. In Zeiten rascher Veränderungen in der Bildungspolitik erfüllen die soziale Medien eine wichtige Funktion.

Allerdings müssen die Medien unabhängig, verantwortlich und in der Lage sein, relevante Informationen zu vermitteln und unterschiedliche soziale Perspektiven widerzuspiegeln. Medienschaffende, die direkt an Recherche, Analyse, Organisation, dem Erstellen oder Senden von Nachrichten beteiligt sind, sollten über die fachliche Expertise verfügen, um über Bildungsthemen zu berichten, und vertrauenswürdig sein.

## REALISTISCHE BILDUNGSPLÄNE MIT KLAREN VERANTWORTLICHKEITEN SIND WICHTIGE INSTRUMENTE

Sobald Regierungen im Amt sind, können ihre Bildungspläne zur Rechenschaftslegung verwendet werden. In ihnen sind offizielle Verpflichtungen festgeschrieben und Verantwortungsbereiche definiert. Regierungen legen häufig mehrjährige strategische Pläne für den Bildungsbereich fest, doch üblicherweise sind jährliche operative Pläne für die Planung und Koordination ausschlaggebend.

Institutionelle Mechanismen, die allen Akteuren mehr formelle Befugnisse einräumen, können Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht stärken. Ein gemeinsamer Lenkungsausschuss aus Regierungs- und Nicht-Regierungs-Akteuren mit formeller Befugnis zur Einschätzung und Genehmigung von Sektorplänen wird empfohlen. Im Fall unzureichender Ressourcen können Akteure unter Umständen nicht immer alle Beteiligten repräsentieren.

Wahrhaft partizipatorische Bildungsplanung kann zeitaufwändig sein. Regierungen könnten versucht sein, Experten, Berater oder Geber zu beauftragen, Pläne in kurzer Zeit zu entwerfen und ausgedehnte

”

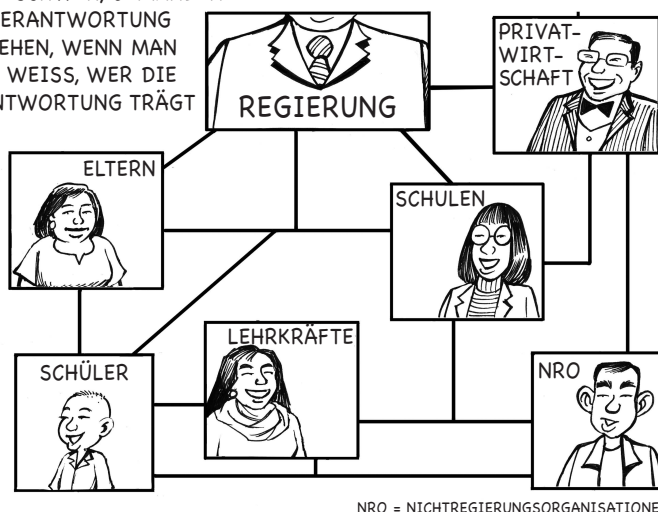
Regierungen, die Experten, Berater oder Geber mit der raschen Erstellung von Plänen beauftragen, laufen Gefahr, die lokale Ownership und das Engagement vor Ort zu unterminieren

“

Konsultationen zu vermeiden. Derlei Abkürzungen unterminieren jedoch die lokale Ownership und das Engagement vor Ort.

Länder, die Bildungshilfen erhalten, sollten dafür Sorge tragen, die Monopolisierung der Planung durch Geber zu vermeiden. Klar abgegrenzte Verantwortlichkeiten sind wichtig, insbesondere in dezentralen Systemen, wo Zuständigkeiten häufig undefiniert sind und überlappen und die Verantwortungsbereiche unscharf voneinander getrennt sind. Dezentralen Administrationen, vor allem in Ländern mit niedrigem Einkommen und in instabilen Staaten, mangelt es häufig an Kapazitäten für die strategische Planung.

ES IST SCHWER, JEMANDEN ZUR VERANTWORTUNG ZU ZIEHEN, WENN MAN NICHT WEISS, WER DIE VERANTWORTUNG TRÄGT



Leistungsabhängige Zuschüsse zur Steigerung der Kapazität und der Transparenz von lokalen Regierungen haben das Finanzmanagement in einigen Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen verbessert. In Tansania stieg die Zahl der Behörden, die die Mindestbedingungen für eine Förderung erfüllten, innerhalb von drei Jahren von etwa 50% auf 90%.

Doch die Etablierung einer strikt lokalen Verantwortung für zentral festgelegte Ergebnisse kann auch negative Folgen haben. Eine übertriebene Kultur der Kontrolle kann dazu führen, dass Verantwortlichkeiten verschleiert werden, die Zusammenarbeit reduziert wird, Innovationen untergraben werden und Dienstleistungsanbieter sich nur noch an gemessenen Ergebnissen orientieren anstatt sich auf Verbesserungen zu konzentrieren.

### **VERSTÄRKTE KONTROLLE WÄHREND DER HAUSHALTAUFSTELLUNG KANN SICHERSTELLEN, DASS MITTEL BESONDERS WICHTIGEN BEREICHEN ZUGEWIESEN WERDEN**

Die Fähigkeit von Akteuren, sich an der Haushaltsplanung und Überprüfung geplanter Ausgaben zu beteiligen, kann die Chancengerechtigkeit bei der Mittelverteilung verbessern.

Die Haushaltskontrolle obliegt in erster Linie der Legislative und erfordert Zeit und die Zuarbeit von Experten. Zivilgesellschaftliche Organisationen können sie bei der Beurteilung der vorgeschlagenen Budgets unterstützen und beraten, wie z.B. in Indonesien und Kenia geschehen. Programmatische Haushalte anstelle von Einzelletats helfen der Legislative, Ausgaben effektiver zu bewerten.

### **HORIZONTALE RECHENSCHAFT KANN EFFEKTIV SEIN**

Legislativausschüsse, Ombudsstellen und Gerichte sind Beispiele für Mechanismen horizontaler Rechenschaft, die die Stimmen der Öffentlichkeit repräsentieren und eine mögliche Überregulierung seitens der Exekutive kritisch hinterfragen. Interne und externe Kontrollen sind effektive Werkzeuge zur Rechenschaft über den Haushaltsvollzug und sie helfen, Verschwendung, Fehlzurechnung und Korruption zu beschränken. Allerdings erfordern sie ausreichende Kapazitäten.

Legislativausschüsse erfüllen eine wesentliche Monitoring-Funktion. Unzureichende Unabhängigkeit, Kapazitäten oder Kompetenzen können ihre Fähigkeit, Wandel voranzutreiben, einschränken. Doch die Beratung von Vertretern der Legislative mit spezialisierten Bildungsexperten kann politische Vorschläge zu weniger kontroversen Themen verbessern. So verfügt die Gesetzgebung von Neuseeland, Norwegen, Peru, den USA

”

Die Gesetzgebung von Neuseeland, Norwegen, Peru, den USA und Sambia verfügt über Bildungsausschüsse, die das Handeln der Regierung kontrollieren, Gesetze überprüfen und Veränderungen empfehlen

“

und Sambia über ständige Bildungsausschüsse, die das Handeln der Regierung kontrollieren, Gesetze überprüfen und Veränderungen empfehlen. In Großbritannien waren in 20 von 86 Fällen politische Maßnahmen der Regierung identisch mit den Empfehlungen des Ausschusses oder ähneln ihnen zumindest, insbesondere bei der Erarbeitung der Gesetzgebung zur Reform des Inspektionssystems.

Ombudsstellen sind eine Anlaufstelle für Bürger, die Beschwerden gegen die Regierung vorbringen möchten. Sie sind besonders wichtig, wenn Bürger sich nicht direkt an Regierungsbeamte wenden wollen. 2010 gab es in 118 Ländern einen Bürgerbeauftragten (Ombudsmann).

Diese Stellen beschäftigen sich häufig mit politisch strittigen Fragen, die sie in Konflikt mit der Regierung bringen können. In Lateinamerika trug das Vorhandensein eines Ombudsmanns – auch ohne Sanktionsbefugnisse – zwischen 1982 und 2011 dazu bei, den Zugang zu Bildung, Gesundheit und Wohnraum zu verbessern. In Indonesien spielte die Ombudsstelle eine ausschlaggebende Rolle bei der Aufdeckung von Prüfungsbetrug, bei dem die Testfragen an Lernende verkauft und die Lösungen über Mobiltelefone verbreitet wurden.

Zivilgesellschaftliche Organisationen und Bürger können externe Prüfungen unterstützen. In Chile und der Republik Korea zeigen Online-Beschwerden und -Vorschläge von Bürgern die Bereiche auf, denen die Prüfer besonderes Augenmerk schenken sollten. Erhebungen zur Rückverfolgung öffentlicher Ausgaben ermöglichen es zivilgesellschaftlichen Organisationen, Ausgabenprüfungen in der Gesellschaft durchzuführen. Dabei handelt es sich jedoch oft um einmalige, von Gebern initiierte Interventionen, die selten zu substantiellen, dauerhaften Veränderungen führen.

## DER AUFBAU EINER INSTITUTIONELLEN KULTUR DER INTEGRITÄT IST ENTSCHEIDEND FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Korruption kann in allen Bereichen des Bildungswesens vorkommen, von der Finanz- und Dienstleistungsbeschaffung bis hin zur Zulassung von Einrichtungen, dem Personalmanagement von Lehrkräften, zu Prüfungen, Stipendien, wissenschaftlichen Studien und Lehrbüchern. Und unabhängig davon, ob es sich um Veruntreuung im großen Maßstab oder um tief verwurzelte Praktiken im Kleinen handelt, gehen die Auswirkungen von Korruption weit über rechnerische Verluste hinaus, sie wirken sich auch auf den Zugang zu Bildung und die Qualität von Dienstleistungen aus. Korruption beeinflusst die Haushaltentscheidungen von Regierungen, mindert die Produktivität und senkt öffentliche Einnahmen.

Auch wenn Weltbankstudien über undichte Stellen bei der Übertragung von Finanzmitteln von Zentralregierungen auf lokale Regierungen und von dort auf Schulen der Auslöser für Maßnahmen zur Verbesserung in diesem Bereich waren, ist es nach wie vor schwierig, Mittel bis hin zu ihrem Eintreffen am Ort der Dienstleistung nachzuverfolgen, besonders wenn keine klaren Regeln für Zuweisungen bestehen. Nicht vorhandene „Geister-Lehrer“ und -Schulen stellen ein komplexes und umstrittenes Thema dar. Allein im ersten Halbjahr 2016 wurden in Nigeria 8.000 Fälle von „Geister-Lehrern“ oder von Lehrkräften, die mehr als ihr offizielles Gehalt einstreichen, angezeigt.

In Brasilien wurde nach Reformen zur Verbesserung eines Bildungsausgleichsfonds bei Inspektionen durch den zuständigen Regierungsbeamten in 120 Gemeinden und 4 Bundesstaaten festgestellt, dass in 49 Einheiten Unregelmäßigkeiten bei Ausschreibungsverfahren vorkamen, in 28 Einheiten Verträge unregelmäßig erfüllt wurden und in 21 Einheiten ‚Barentnahmen‘ von Konten vorlagen.

Unzulässige Praktiken können für außenstehende Beobachter unter Umständen nicht wahrnehmbar sein und ihr Umfang schwer zu verifizieren, zum Beispiel unter schwierigen Bedingungen in Konfliktgebieten. So waren etwa 80% der 740 Schulen in der afghanischen Provinz Ghor gar nicht in Betrieb, obwohl das Bildungsministerium Lehrergehälter zahlte.

Tief verwurzelte Korruption bleibt häufig unentdeckt. Bei einer Erhebung zur Nachverfolgung öffentlicher Ausgaben in Bangladesch räumten etwa 40% der für die Grundschulbildung zuständigen Bezirks- und Unterbezirksbeamten ein, gegenüber Buchhaltungsbeamten „Beschleunigungszahlungen“ für Aufwandsentschädigungen vorzunehmen. Diese Zahlungen mögen zwar nicht tatsächlich oder direkt öffentliche Mittel abziehen, doch sie ermutigen Beamte, die Kosten anderweitig auszugleichen.

Die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten reicht nicht aus und selbst Rechtsvorschriften und -strukturen müssen durch verbesserte Monitoring-Mechanismen begleitet werden, die starke und unabhängige Kontrollinstitutionen, offene Informationssysteme und ein begünstigendes Umfeld für die Aufsicht durch Medien und die Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen umfassen. Wenn Fälle von Korruption aufgedeckt werden, spielen Polizei und Gerichte in der Folge eine wesentliche Rolle.

## MONITORING UND EVALUATION VON BILDUNG MÜSSEN SYSTEMATISIERT WERDEN

Monitoring und Evaluation können die Rechenschaftspflicht von Regierungen fördern. Um hilfreich zu sein, muss das Monitoring über gewünschte Ergebnisse berichten und die Daten müssen korrekt sein und regelmäßig erhoben werden. Monitoring- und Evaluationssysteme sind jedoch oft bruchstückhaft. Die Behörden unterscheiden sich in den Methoden und der Häufigkeit der Datenerhebung und Daten werden möglicherweise nicht zentral gespeichert, sind nicht vergleichbar oder zugänglich.

Eine Möglichkeit, Informationen zu konsolidieren und Bürgern zu helfen, Regierungen zur Verantwortung zu ziehen, liegt in der Erstellung von nationalen Bildungsberichten als Teil der Verpflichtung von Institutionen, wie der Legislative oder internationalen Organisationen. Von 209 Ländern haben 108 seit 2010 mindestens einen nationalen Bildungsbericht veröffentlicht, doch nur etwa jedes sechste Land weltweit tut dies regelmäßig.

Nationale Bildungsberichte sind in reicheren Ländern verbreiteter, doch auch Länder mit mittlerem Einkommen wie die Dominikanische Republik und die Republik Moldau sowie Länder mit niedrigem Einkommen, zum Beispiel Uganda, erstellen Berichte. Beinahe alle Berichte decken die Bereiche Grund- und Sekundarschulbildung ab. Etwa drei Viertel umfassen die frühkindliche Förderung und Erziehung, zwei Drittel die Hochschulbildung und ein Drittel die Erwachsenenbildung.

” Von den vorliegenden nationalen Bildungsberichten untersucht nur ein Drittel das Thema Erwachsenenbildung

Die Berichte unterscheiden sich in ihrer Schwerpunktsetzung. Etwa 60% konzentrieren sich vorrangig auf die Beschreibung der ergriffenen Maßnahmen und 25% auf die Beurteilung der Situation, wobei sie die mit unterschiedlichen nationalen Kontexten zusammenhängenden Verantwortungsbelange widerspiegeln. Berichte können auch den Schwerpunkt auf den Nachweis von Ausgaben legen.

Einige, wie der Nationale Bildungsbericht Deutschlands, sind als Teil der Berichtslegung gegenüber der Öffentlichkeit gesetzlich vorgeschrieben und konzentrieren sich im Allgemeinen auf die Rechenschaft über Maßnahmen oder Ausgaben. Panamas Bildungsministerium veröffentlicht jährlich einen Bericht, wie es im Gesetz über Transparenz in der öffentlichen Verwaltung festgelegt ist. Auf den Philippinen fordert die Bestimmung des Haushaltsgesetzes zum so genannten „Transparenzsiegel“ (Transparenz fördern und Rechenschaftspflichten verstärken) alle offiziellen Websites der Einrichtungen der Nationalregierung auf, jährliche Berichte aus den vergangenen drei Jahren online bereitzustellen.

Einige für das Monitoring relevante Informationen müssen unter Umständen extern beauftragt oder durch eine Institution erstellt werden, deren Arbeit respektiert und als frei von Regierungskontrolle akzeptiert wird.

” Von 209 Ländern haben 108 seit 2010 mindestens einen nationalen Bildungsbericht veröffentlicht, doch nur etwa jedes sechste Land weltweit tut dies regelmäßig “

Im Verlauf des letzten Jahrzehnts sind in lateinamerikanischen Ländern, darunter Kolumbien, Ecuador und Mexiko, autonome Evaluationsgremien eingerichtet worden. Ihre Verantwortlichkeiten sind entweder durch die Praxis oder durch neue rechtliche Regelungen gestärkt worden. Nachhaltige Finanzierung ist ein ausschlaggebender Faktor für deren Fähigkeit, ihre Rolle effektiv auszuüben.

In Empfängerländern von Entwicklungshilfen sind inzwischen gemeinsame Sektorberichte von Regierungen, Gebern, zivilgesellschaftlichen Akteuren und anderen Stakeholdern üblich. Sie haben jedoch Schwächen, da die Beteiligung nicht breit genug ist, es an Durchführungsplänen für Empfehlungen mangelt und die Agenda häufig von den Gebern bestimmt wird.

## Schulen

Schulen und andere Bildungseinrichtungen sind formell gegenüber Regierungen und informell gegenüber Eltern und Lernenden verantwortlich. Viele Länder delegieren die Entscheidungsgewalt an regionale und lokale Schulbehörden, wodurch sowohl Bottom-up- als auch Top-down-Rechenschaftspflichten gefördert werden. Der Fokus auf Verantwortung und Rechenschaft stellt mehrere Herausforderungen für Schulen dar.

### REGIERUNGSVORSCHRIFTEN TRAGEN ZUR KONTROLLE DER SCHULQUALITÄT BEI

Gesetzliche Bestimmungen über Bildung variieren weltweit. Während zum Beispiel beinahe alle 71 für den Weltbildungsbericht überprüften Systeme über Vorschriften für die Lehrerqualifikation verfügten, schrieben weniger als die Hälfte eine Obergrenze für die Schüler-Lehrer-Relation vor (**Abbildung 3**). Gesetzliche Regelungen können Bildungsanbieter zur Verantwortung ziehen, sind in der Praxis jedoch nicht unbedingt wirksam. In ärmeren Ländern verstießen viele Schulen aus Gründen, die jenseits ihres Einflusses lagen, gegen die bestehenden Vorschriften. So führt zum Beispiel die Unterfinanzierung an vielen Schulen in Tadschikistan dazu, dass sie im Winter ungeachtet der Vorschriften nicht richtig beheizt sind.

Traditionell wurde bei einer Schulinspektion die Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen überprüft, wobei die Effektivität dieser Inspektionen von den Fähigkeiten der jeweiligen Inspektoren abhing. Einige Studien belegten, dass Schuldirektoren, die starken Druck durch Inspektionen spürten, Maßnahmen zur Leistungsverbesserung ergriffen.

#### *Viele Privatschulen in ärmeren Ländern werden nicht reguliert*

Der Privatschulsektor wächst. Die Anzahl der Länder mit über 20% Einschulungen an privaten Einrichtungen ist von 2005 bis 2015 gestiegen (**Abbildung 4**). In einigen Ländern in Subsahara-Afrika und Südasien unterliegen Privatschulen nicht der Regulierung, insbesondere Schulen mit niedrigen Gebühren für arme Bevölkerungsgruppen, die schneller gewachsen sind, als die Regierungen handeln können.

Einige Schulen lassen sich nicht registrieren, um restriktive Vorschriften zu vermeiden. Regelwerke für Privatschulen zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit bedürfen des gemeinsamen Handelns.

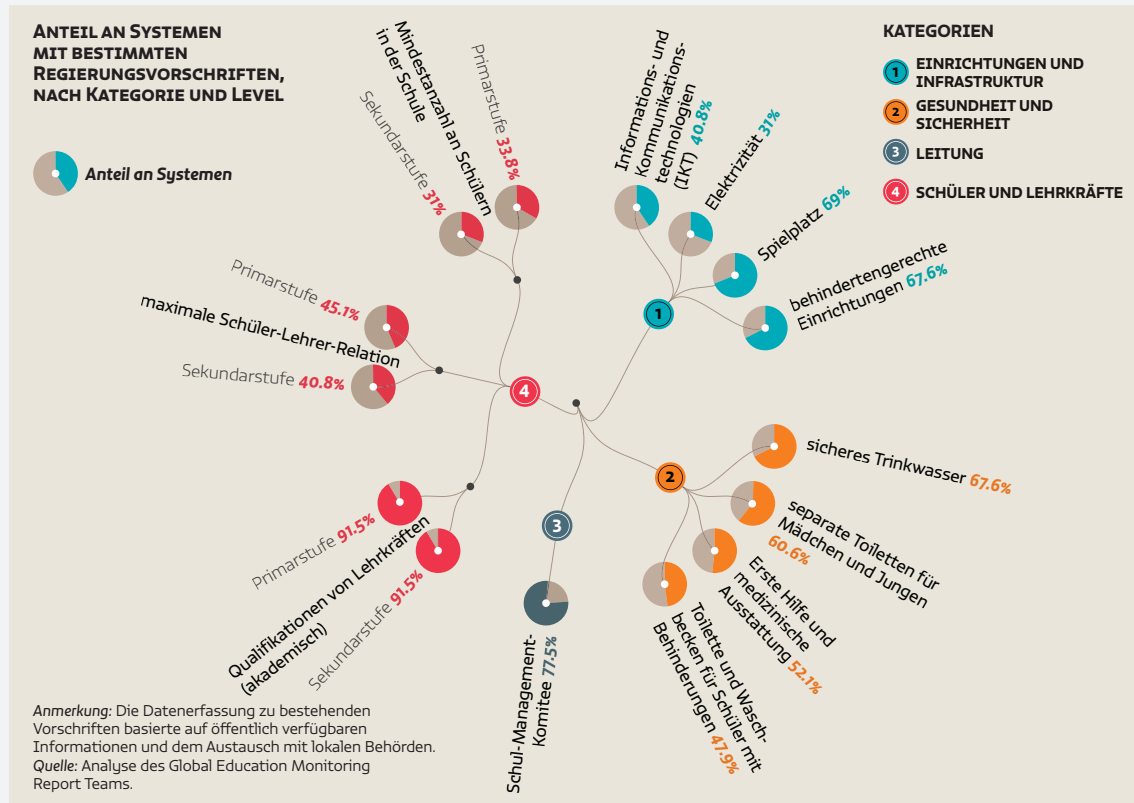
Schwache Regelungsumfelder sind insbesondere dort problematisch, wo sich mächtige private Ketten schnell ausbreiten. *Bridge International Academies* betreibt über 500 Schulen in fünf Ländern. Schulinspektionen in Kenia und Uganda berichteten von unqualifizierten Lehrerinnen und Lehrern, unzulänglichen Infrastrukturen und nicht genehmigten Lehrplänen. Gerichte erlaubten Ministerien die Schließung einiger Schulen.

#### *Der Fokus von Schulinspektionen auf Bildungsqualität ist zu begrüßen, aber schwer umzusetzen*

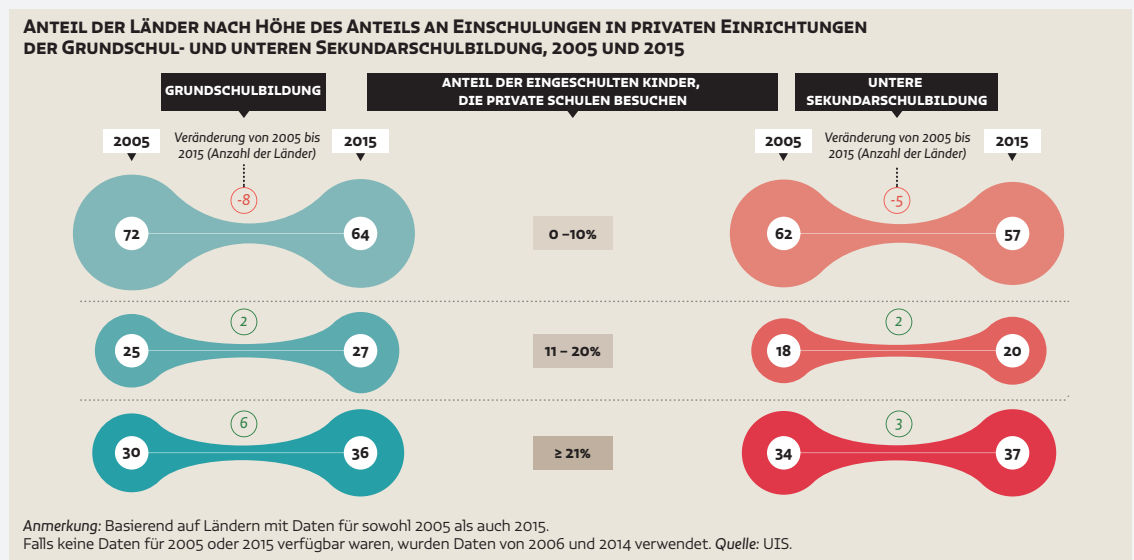
Besonders in reicheren Ländern verschiebt sich der Fokus von Schulinspektionen von der Einhaltung regulatorischer Standards zur Bewertung der Qualität von Lehre und Lernen. Es ist jedoch schwierig, diese Leistung gut auszuführen. Inspektionssysteme in ärmeren Ländern sehen sich Mittel- und Kapazitätswängen



**ABBILDUNG 3:**  
Gesetzliche Bestimmungen zu Bildung variieren weltweit



**ABBILDUNG 4:**  
Einschulungsraten an Privatschulen sind in der Grundschul- und unteren Sekundarschulbildung gestiegen





Systems Approach for Better Education Results) zwischen 2010 und 2015, dass nur 14 von 34 Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen Standards für die frühkindliche Bildung und Monitoring-Systeme zu deren Einhaltung festgelegt hatten.

Bei der Qualitätssicherung favorisieren die Länder häufig leicht messbare und ablesbare operative Merkmale wie die Infrastruktur oder die Schüler-Lehrer-Relation. Dennoch tun sich Länder oft schwer, deren Einhaltung systematisch zu kontrollieren, wie Beispiele aus Belize, Indonesien, Nepal und Swasiland zeigen.

Andere Systeme versuchen, differenziertere Aspekte des Unterrichts zu bewerten. So werden in Chile alle Lehrerinnen und Lehrer an städtischen Schulen alle vier Jahre mittels eines Standardrahmens für guten Unterricht evaluiert. Dieses Verfahren umfasst eine Selbsteinschätzung, externe Beobachtungen, die Einschätzung durch Kollegen und ein Portfolio.

Lehrerinnen und Lehrer, die die Bewertung ‚unbefriedigend‘ erhalten, werden im Folgejahr erneut evaluiert und, wenn sie keine Fortschritte aufweisen, suspendiert.

Einige Instrumente, wie die Bewertungsskala *Early Childhood Environment Rating Scale*, tragen zur Bewertung der Qualität der Interaktionen zwischen Lehrkräften und Kindern bei. Die in den USA entwickelte und häufig angewandte Skala wird inzwischen auch in anderen Ländern mit hohem Einkommen eingesetzt, darunter Deutschland und Italien.

Direkte Messungen der frühkindlichen Entwicklung können Qualitätssicherungsverfahren unterstützen. Die Längsschnittstudie *Growing Up in Scotland* zielt darauf ab, frühe Erfahrungen mit späteren Resultaten zu verbinden. Dazu werden 14.000 Kinder in drei Geburtsjahrgängen untersucht. Die Ergebnisse fließen in die Überarbeitung der Politik zur frühkindlichen Förderung und Erziehung ein.

Gemeinschaftliche Beiträge, insbesondere von Eltern, spielen für die Qualitätssicherung der frühkindlichen Bildung eine wesentliche Rolle. In Frankreich erstellt der nationale Familienfonds (*Caisse nationale des allocations familiales*, CNAF) basierend auf Umfragen zur Zufriedenheit von Eltern regelmäßig ein Barometer und ausgewählte Elternvertreter stellen der Kommission zur frühkindlichen Bildung des *Conseil Général* Informationen zur Verfügung.

#### **Qualitätssicherungsmechanismen in der Hochschulbildung spiegeln unterschiedliche Ziele wider**

Die Rechtsrahmen der Länder sehen einzelne oder mehrere nationale Behörden vor, die für die Qualitätssicherung in der Hochschulbildung verantwortlich sind, wenngleich viele Länder mit niedrigem Einkommen bislang keine nationalen Systeme etabliert haben. Regionale Vereinbarungen wie die Lissabon-Konvention, haben

ausgesetzt. In Südafrika leisteten die Kontrolleure Widerstand gegen eine Inspektionsreform, unter anderem weil sie sich an die Inspektionen während der Apartheid erinnert fühlten. In vielen Umfeldern erfordert die Verbesserung von Inspektionen Zeit. So hatten bis 2015 nur 45% der Inspektoren in Angola eine Fortbildung zu den Reformen erhalten, die 2010 eingeleitet wurden.

#### **Die Qualitätssicherung im Bereich frühkindlicher Bildung konzentriert sich auf leicht feststellbare Aspekte**

Trotz der Bedeutung von frühkindlicher Bildung für die ganzheitliche Entwicklung von Kindern zeigte der Systematische Ansatz für bessere Bildungsergebnisse der Weltbank (*World Bank's*

” Nur 14 von 34 Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen hatten Standards für die frühkindliche Bildung und Monitoring-Systeme zu deren Einhaltung festgelegt “

die Entwicklung nationaler Qualitätssicherungssysteme beflügelt, indem die Länder regionale Standards in nationale Gesetze aufnehmen.

Die qualitätssichernde Bewertung umfasst die Festlegung von Standards, die interne Evaluation von Institutionen, Begutachtungen durch externe Experten und Kollegen, Evaluationsberichte und Berufungsverfahren. Verpflichtende ebenso wie empfehlende Standards betreffen Inputs, Aktivitäten und Outputs von Hochschulbildung. Die Standards von Chinas Qualitätssicherungsmechanismus für die Hochschulbildung beinhalten 19 Indikatoren in 8 Hauptbereichen: Universitätsauftrag, Lehrkörper, Einrichtungen, Studienplan, Management, Atmosphäre, Lernprofile und Studiengänge.

Qualitätssicherungsgremien legen mithilfe von jährlichen Berichten, Datenbanken, regionalen und internationalen Registern und nationalen Informationsstellen Rechenschaft ab.

Das Internationale Netzwerk für Qualitätssicherungsgremien in der Hochschulbildung (*International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education*) veröffentlicht ein Handbuch mit Guter Praxis, um Verantwortlichkeit und Transparenz zu fördern: 18 Mitglieder in Ländern von Costa Rica bis zu den Vereinigten Arabischen Emiraten sind auf deren Richtlinien für Gute Praxis (*Guidelines of Good Practice*) ausgerichtet worden. Ein Großteil der Informationen aus den Rechenschaftsberichten findet jedoch keine weite Verbreitung über Experten der Hochschulbildung hinaus.

Zwischenstaatliche Rechtsrahmen für die Hochschulbildung konzentrieren sich hauptsächlich auf die Unterstützung von Institutionen. Internationalen Studierenden sind ihre Rechte häufig nicht bekannt und der Zugang zu derlei Informationen kann schwierig sein. Regierungen sollten die Identifizierung und Bekanntmachung von Anbietern mit schlechtem Ruf priorisieren und Studierendenorganisationen dazu anhalten, Informationen über hochwertige Anbieter zu verbreiten.

Viele Stipendienprogramme erstatten den Gebern regelmäßig Bericht über ausgegebene Mittel, doch diese Berichte wären nützlicher, wenn sie auch zeitnah Studierende, Familien und Universitäten informierten. Zweckdienlich sind auch Längsschnittstudien zur Messung der Auswirkungen von Programmen und unter Einbeziehung des Feedbacks von Universitäten und Absolventen. In Großbritannien zum Beispiel befragt die Stipendien-Kommission (*Commonwealth Scholarship Commission*) Stipendiaten und nutzt die Ergebnisse für die künftige Programmgestaltung.

### **Regierungen müssen für die Sicherung des bezahlbaren Zugangs zu Hochschulbildung zur Verantwortung gezogen werden**

Die Zahl der Einschreibungen an Hochschulen nimmt ständig zu. Dies hängt mit einer größeren Zahl an Teilzeitstudierenden zusammen sowie mit dem erhöhten Anteil von Studierenden, die am Ende eines akademischen Jahrs weiterhin im Studiengang eingeschrieben sind (Progressionsrate).

Die Regierungen nutzen nationale Rechtsrahmen, um Chancengerechtigkeit und Bezahlbarkeit in der Hochschulbildung zu fördern, doch nur wenige Länder garantieren den universellen Zugang. Zu diesen gehören Ecuador, Griechenland und Tunesien. Viele Gesetze, die den Zugang zu Hochschulbildung garantieren, darunter diejenigen in Brasilien und Laos, verbieten Diskriminierung und fördern den Zugang für Minderheiten und benachteiligte Gruppen.

Angesichts der steigenden Nachfrage nach Hochschulbildung haben die Regierungen durch die Anhebung von Studiengebühren oder die Förderung von privaten Anbietern einen Teil der Kostenlast auf Einzelpersonen verschoben. Doch selbst wo keine Gebühren anfallen, ist dies allein nicht ausreichend, um die Bezahlbarkeit zu sichern. Ohne zusätzliche Unterstützung kann der kostenlose universelle Zugang letztendlich die Reicheren subventionieren. So wurden zum Beispiel auf den Philippinen 2016 die Studiengebühren an öffentlichen

” Die Qualitätssicherung in der Hochschulbildung umfasst die Festlegung von Standards, die interne Evaluation von Institutionen, Begutachtungen durch externe Experten und Kollegen, Evaluationsberichte und Berufungsverfahren “

”

Studiengebühren sollten mit Finanzhilfeprogrammen kombiniert werden, die Zuschüsse, Darlehen und steuerliche Vorteile umfassen können

Hochschulen abgeschafft, doch an diesen waren bereits vor allem Studierende wohlhabenderer Herkunft.

Studiengebühren sollten mit Finanzhilfeprogrammen kombiniert werden, die Zuschüsse, Darlehen und steuerliche Vorteile umfassen können. Darlehensrückzahlungshilfen für Studierende mit niedrigem Einkommen können dazu beitragen, mehr bezahlbare Optionen anzubieten. Die Ausrichtung auf Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Einkommen ist entscheidend, bedeutet aber, dass sich die Erprobung der Programme in Ländern mit weniger zuverlässigen Haushaltsmaßnahmen, wie in vielen Ländern mit niedrigem Einkommen, schwierig gestaltet.

“

### **Fortbildungsanbieter und Stellen für die Zertifizierung von Qualifikationen sind gegenüber Auszubildenden und Arbeitgebern rechenschaftspflichtig**

Ein robustes Qualitätssicherungssystem für die Entwicklung beruflicher Kompetenzen trägt dazu bei, Behörden und Dienstleister gegenüber Leistungsempfängern wie Arbeitnehmern und Arbeitgebern und auch untereinander zur Verantwortung zu ziehen.

Qualifikationssysteme zur Kompetenzentwicklung brauchen eine kohärente Leitung bei einem gemeinsamen Rahmen, der Ziele klar absteckt. Eine Möglichkeit, die Nachfrage am Arbeitsmarkt mit den Angeboten von Anbietern zu verbinden, ist, Arbeitgeber und Sozialpartner in die Entwicklung von solchen Rahmen einzubeziehen. Dies hat sich jedoch nicht immer als leicht erwiesen, wie Beispiele in Polen und Tunesien zeigen.

Nicht-öffentliche Fort- und Weiterbildungsanbieter – deren Anzahl zunimmt – sollten rechtliche Standards und Verfahren einhalten müssen, um akkreditiert und betrieben werden zu können. Ebenso wie im Bereich der Hochschulbildung ist die Akkreditierung ein Qualitätssicherungsverfahren, durch das in der Regel externe Regierungsbehörden oder Berufsorganisationen bestätigen, dass die Anbieter den festgelegten Standards entsprechen.

”

Alle der über 200 Programme zur Vermittlung von Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten für Erwachsene in einer UNESCO-Datenbank haben Monitoring und Evaluation durchgeführt

“

Indiens ehrgeiziges Kompetenzentwicklungsprogramm, welches zum Ziel hat, 400 Millionen Menschen bis 2022 auszubilden, muss sicherstellen, dass die Zertifizierung transparent ist, die Auszubildenden die vollen Leistungen erhalten, die Kandidaten sich mittels einer Identifikationsnummer registrieren und es nicht zu illegaler Fremdvergabe an nicht akkreditierte Anbieter kommt. Die Regierung muss die Auszubildenden vor falschen Versprechungen schützen, die ihnen Arbeit in Aussicht stellen und dafür Gebühren verlangen. In Australien wurde auf eine Anfrage des Senats hin geprüft, ob das Marketing von privaten Fort- und Weiterbildungsanbietern die Kandidaten, insbesondere benachteiligte, hinsichtlich des Wertes der zu erhaltenden Qualifikation in die Irre führte.

### **Monitoring kann die Rechenschaftslegung bei Programmen zur Vermittlung von Lese- und Schreibfähigkeiten für Erwachsene verbessern**

Die Rechenschaftspflicht bei Programmen zur Vermittlung von Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten für Erwachsene ist aufgrund der großen Bandbreite an Programmen, Anbietern, Finanzierungsquellen und Zielen kompliziert. Dennoch legen die Staaten zunehmend Qualitätsstandards und Erwartungshorizonte fest. Monitoringsysteme werden üblich: Alle der über 200 Programme zur Vermittlung von Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten für Erwachsene in der UNESCO-Datenbank *UNESCO Effective Literacy and Numeracy Practices Database* haben Monitoring und Evaluation durchgeführt, für gewöhnlich als Teil des Programmmanagements und der Programmdurchführung.

Die Erhebung finanzieller Daten hilft Regierungen dabei, nicht-staatliche Anbieter in Bezug auf die Qualität und die Mittelvergabe zur Verantwortung zu ziehen. So beauftragt zum Beispiel das südafrikanische Alphabetisierungsprogramm *Kha Ri Gude* (Lasst uns lernen) ein Privatunternehmen mit der Buchhaltung

und Berichtslegung sowie mit der Aktualisierung der Schüler- und Lehrerdatenbanken eines Management-Informationssystems. Die Bezahlung der Lehrkräfte hängt von den eingegebenen Daten zu Ausgaben und Anwesenheit ab. Eine Prüfung 2016 ergab, dass Freiwilligen angeblich Bezüge für mehr Lernende bezahlt worden waren als auf ihren Anträgen angegeben.

Die Ergebnisse des Monitorings von solchen Alphabetisierungsprogrammen können zu mehr Verantwortlichkeit beitragen. Beurteilungen durch Vor-Ort-Besuche sind eine Methode, die zum Beispiel in Pakistan zum Einsatz kommt. Andere beinhalten unter anderem fortlaufende und abschließende Strategien (formative und summative) wie Tests, mündliche Präsentationen und Selbsteinschätzungen.

Lernstandserhebungen beruhen in Ländern mit hohem Einkommen häufig auf standardisierten Bewertungsrahmen und -methoden, mitunter in Verbindung mit öffentlichen Mitteln wie in den USA. Einige Länder mit mittlerem Einkommen, darunter die Islamische Republik Iran und Mexiko, verwenden Online-Abschlussprüfungen, die für jeden Bezirk automatisch erstellt werden. Andere Länder verlassen sich eher auf die anwesenden pädagogischen Fachkräfte zur Erstellung fortlaufender und abschließender Bewertungen und erheben nicht systematisch Daten zur Analyse. Und einige Programme gehen bei der Beurteilung von Lernergebnissen über eng gefasste Lese- und Schreibfähigkeiten hinaus. Frankreichs Programm zur Bekämpfung des Analphabetismus beurteilt die Teilnehmer auch hinsichtlich Autonomie, Selbstvertrauen, Motivation, Interaktion im Alltag und kognitiver Entwicklung.

## **LERNFORTSCHRITTMESSUNGEN, UM SCHULEN ZUR VERANTWORTUNG ZU ZIEHEN, SIND KOSTSPIELIG ...**

Regierungen sind zunehmend an der Erhebung von Daten zu Schulen und Lernergebnissen von Schülern interessiert. Im Prinzip sollten derlei Informationen Führungsverantwortliche in der Bildung auf nationaler, subnationaler und schulischer Ebene in die Lage versetzen, evidenzbasierte Entscheidungen zu treffen. Dies setzt voraus, dass die Daten hochwertig sind und die Verantwortlichen über Entscheidungsgewalt verfügen, die von politischen Interessen unabhängig ist.

Abschließende Bewertungsergebnisse werden auf individueller Ebene für Zulassungs- und Versetzungsentscheidungen genutzt und auf institutioneller Ebene zum Vergleich von Schulen untereinander, um Bereiche für Verbesserungen zu identifizieren. Auf systemischer Ebene können abschließende Evaluationsergebnisse zur Kontrolle beitragen, ob Standards erfüllt werden.

Die Verwendung individueller Lerndaten ist von Staat zu Staat verschieden. Einige Systeme, wie das japanische, konzentrieren sich auf nationale Prüfungen, welche die Fortschritte zwischen einzelnen Stufen in einem bestimmten Jahr messen, aber keinen Vergleich des Lernens über einen längeren Zeitraum ermöglichen.

Andere Systeme definieren Standards für erwartete Lernergebnisse und organisieren Lernstandserhebungen, die deren Erreichung einschätzen. Das komplexe und umfassende System zu Lernergebnissen von England basiert auf nationalen Standards, einem ausgeklügelten Beurteilungsmechanismus und einem externen Evaluationssystem. Die erhobenen Daten werden für die Vorbereitung von Inspektoren vor Schulbesuchen verwendet, zur Information von Eltern, als Hilfe für Schulleitungen bei der Festlegung von Zielen, um Schüler zu identifizieren, die zusätzliche Förderung benötigen und als Unterstützung für lokale und nationale Behörden beim Monitoring von Leistungen zu Rechenschafts- und Berichtszwecken.

Verschiedene Länder bewerten unterschiedliche Lernergebnisse, wobei sich einige ausschließlich auf Sprache und Mathematik konzentrieren, während andere ein breiteres Spektrum abdecken. Auch in der Art der Hintergrundinformationen zu Schulen und Lernenden, die gesammelt werden, um kontextabhängige Vergleiche anstellen zu können, unterscheiden sich die Länder. So werden in Australien Kontextinformationen zu Schulen, einschließlich Finanzen, demografischer Struktur und sozialpädagogischem Vorteil, über die Website *My School* verfügbar gemacht. In Dänemark führte die Behörde für Bildung und Qualität einen Indikator für das Wohlbefinden von Lernenden ein.



”

Der Umgang mit Informationen zu Lernergebnissen kann für Bildungssysteme eine Herausforderung darstellen. Selbst Länder mit hohem Einkommen müssen große Anstrengungen unternehmen, um vereinfachende Interpretationen zu vermeiden

“

Doch der Umgang mit all diesen Informationen kann für Bildungssysteme eine Herausforderung darstellen. Selbst Länder mit hohem Einkommen müssen große Anstrengungen unternehmen, um vereinfachende Interpretationen zu vermeiden, indem sie sozioökonomische Schul- und Schülerdaten berücksichtigen sowie Informationen dazu, ob sich Schulen und Schüler im Lauf der Zeit verbessern. Die Länder führen zunehmend solche Datenerhebungen ein, doch diese sind eventuell nicht präzise genug und Schlussfolgerungen müssen vorsichtig gezogen werden.

Diese Probleme sind in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen noch gravierender. Die Beschaffung von Informationen zu Ergebnissen, die verlässliche Vergleiche ermöglichen würden, ist aufwändig und kostenintensiv und die notwendigen Investitionen in Kapazitäten sind möglicherweise nicht tragbar. Diese Länder legen den Schwerpunkt eher auf die Ergebnisse von Abschlussprüfungen als auf Vergleiche zu Standards.

So wird zum Beispiel in Jordanien landesweit jede Klassenstufe alle drei Jahre geprüft, doch die Ergebnisse sind über einen längeren Zeitraum hinweg nicht vergleichbar, da sich die Prüfungselemente regelmäßig ändern. Veröffentlichte Berichte bestehen vorrangig aus beschreibenden Tabellen ohne relevante Analysen von Policies. Trotz des Ziels, pädagogische Unterstützung anzubieten, werden Lehrerinnen und Lehrer nicht darin unterstützt, die Ergebnisse zu verstehen.

### ... UND DER BELEG DAFÜR, DASS LEISTUNGSBASIERTE RECHENSCHAFT ZU HOCHWERTIGER BILDUNG FÜHRT, IST NICHT EINDEUTIG

Von den 101 untersuchten Bildungssystemen machen 51 die Testergebnisse von Lernenden öffentlich zugänglich. In 17 Systemen werden sie eingesetzt, um Schulen und Lehrende zu sanktionieren beziehungsweise zu honorieren. Testergebnisse werden jedoch in starkem Maße durch Faktoren jenseits des Einflusses der Schulen bestimmt. Es gibt keine eindeutigen Beweise dafür, dass die Sanktionierung von Schulen für Testergebnisse das Lernen verbessert: Statistiken zeigen typischerweise keine oder nur marginale positive Zugewinne. Das US-amerikanische Gesetz *No Child Left Behind* drohte schlecht abschneidenden Schulen mit Schließung. Es hatte marginal positive Auswirkungen auf die Leistungen von Schülern, vergrößerte die Leistungskluft zwischen dunkel- und hellhäutigen Lernenden und führte dazu, dass Schüler vor allem in Schulen mit schlechteren Leistungen mit reduzierten Lehrplänen unterrichtet wurden, da die Schulen den getesteten Bereichen und Fächern Priorität einräumten.

Schulen können sich unter Umständen negativ auf leistungsorientierte Rechenschaftssysteme einstellen, das System austricksen und Sanktionen vermeiden, bis hin zur Vermeidung längerfristiger Reformen. Anpassungen der Tests, Kürzungen der Lehrpläne, Unterricht als reine Testvorbereitung und Betrug wurden in Australien, Chile, der Republik Korea und anderswo beobachtet. Benachteiligte Schulen und Schüler sind davon unverhältnismäßig stark betroffen.

”

Leistungsorientierte Rechenschaft kann dazu führen, dass sich Schulen negativ darauf einstellen, das System austricksen und Sanktionen vermeiden, bis hin zum Ausschluss längerfristiger Reformen

“

### KONKURRENZ AUF DEM BILDUNGSMARKT KANN DIE SOZIALE SPALTUNG VERSCHÄRFEN

Ein potentieller Mechanismus zur Förderung von Verantwortung ist Konkurrenz. Dahinter steht die Idee, dass wenn Eltern die Schule für ihre Kinder aussuchen können, die Schulen unter dem Druck stehen, besser zu werden, um für Schüler attraktiv zu sein.



Informationen über Schulen öffentlich verfügbar und verständlich zu machen, ist eine Voraussetzung dafür, dass Eltern eine Wahl treffen können und der Markt funktionieren kann. In vielen Bildungssystemen von Ländern mit mittlerem und hohem Einkommen werden Testergebnisse auf Schulebene veröffentlicht. In ärmeren Ländern sind solche Informationen für die Zielgruppe jedoch nicht so leicht zugänglich oder verständlich. So wird zum Beispiel in Tansania kaum auf Online-Zeugnisse (*Online Report Cards*) zugegriffen, weil der Internetzugang stark eingeschränkt ist. In Kenia wussten 72% der Eltern nicht, wie sie Angaben zu Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten nutzen konnten.

Einige Länder mit mittlerem und hohem Einkommen waren bei der Schaffung eines Marktes für Schulen proaktiv. Politische Regelungen für die Schulwahl haben in den letzten 25 Jahren in über zwei Dritteln der Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zugenommen. Die Belege lassen jedoch vermuten, dass derlei Möglichkeiten zur Schulwahl bevorteilten Bevölkerungsgruppen mehr nützen. Eltern stützen ihre Wahl vielfach auf Faktoren wie die demografische Zusammensetzung, was zu weniger Vielfalt führen und sozioökonomische Spaltungen verschärfen kann. In Finnland wurde das Recht der Schulwahl vorrangig von gebildeten Familien in Anspruch genommen, deren Kinder besonders leistungsstark waren. In Santiago de Chile wählten die Eltern von Erstklässlern nur in jedem vierten Fall die Schule mit den höchsten Leistungen von ihrer Liste und fast 70% richteten sich bei ihrer Entscheidung allein nach der religiösen Ausrichtung.

Gutscheinprogramme können die Schulwahl chancengerechter gestalten, doch ihre Wirkung auf die Bildung ist ambivalent. Kolumbiens Programm für Wohnviertel mit niedrigem Einkommen führte zu mehr Einschulungen an Privatschulen und höheren Leistungsniveaus und Abschlussraten der Gutscheinempfänger. Doch wenn Gutscheine universell erhältlich werden und Schulen ihre Gebühren anheben dürfen, können sie auch zu mehr Ungleichheit beim Zugang zu Bildung führen, ohne die Leistungen der Lernenden zu verbessern. Schwedens universelles Gutscheinprogramm geht mit zunehmender Segregation einher. Chile hat ein stark differenziertes System. Das chilenische Gutscheinprogramm hat die selektive Zulassung von leistungsstarken beziehungsweise Schülern mit hohem Einkommen gefördert. Reformen zur besseren Zielgerichtetheit im Jahr 2008 trugen nur wenig zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit bei.

## **DIE BEVÖLKERUNG KANN AN DER GESTALTUNG UND KONTROLLE VON SCHULPOLITIK UND -PRAXIS MITWIRKEN**

Das Engagement der Bevölkerung kann die Anpassungsbereitschaft und Effizienz von Schulen verbessern. Gemeinschaftliche Kontrolle konzentriert sich häufig auf Infrastruktur, Anwesenheit der Mitarbeiter und Haushaltsplanung, doch die Wirkung von einmaligen Interventionen ist zum Teil wenig nachhaltig. In Äthiopien führte die Zusammenarbeit zwischen der Bevölkerung und der Regierung zum Sammeln von Schuldaten und zur Intensivierung des gemeinschaftlichen Dialogs zu positiven Ergebnissen. Mangelnde Ressourcen können jedoch die Nachhaltigkeit solcher Projekte bedrohen.

Akteure aus der Zivilgesellschaft beteiligen sich an *School-Based Management (SBM)*, bei dem die Entscheidungsbefugnis und Verantwortung an lokale Akteure übertragen wird. SBM hat in Ländern wie Indonesien und Mexiko die Leistungen verbessert und die Anwesenheit von Schülern gefördert. Der Widerwille gegen das Teilen von Verantwortung mit Mitgliedern einer Gemeinschaft hat jedoch zum Beispiel in Hongkong, China, einige SBM-Versuche behindert. Die Repräsentation der Bevölkerung schließt manchmal marginalisierte Gruppen aus. Die Vereinnahmung durch Eliten stellte für einige SBM-Ausschüsse in Nepal ein Problem dar.

” Bei der Schulauswahl stützen Eltern ihre Wahl vielfach auf Faktoren wie die demografische Zusammensetzung, was zu weniger Vielfalt führen und sozioökonomische Spaltungen verschärfen kann

“

## Lehrkräfte

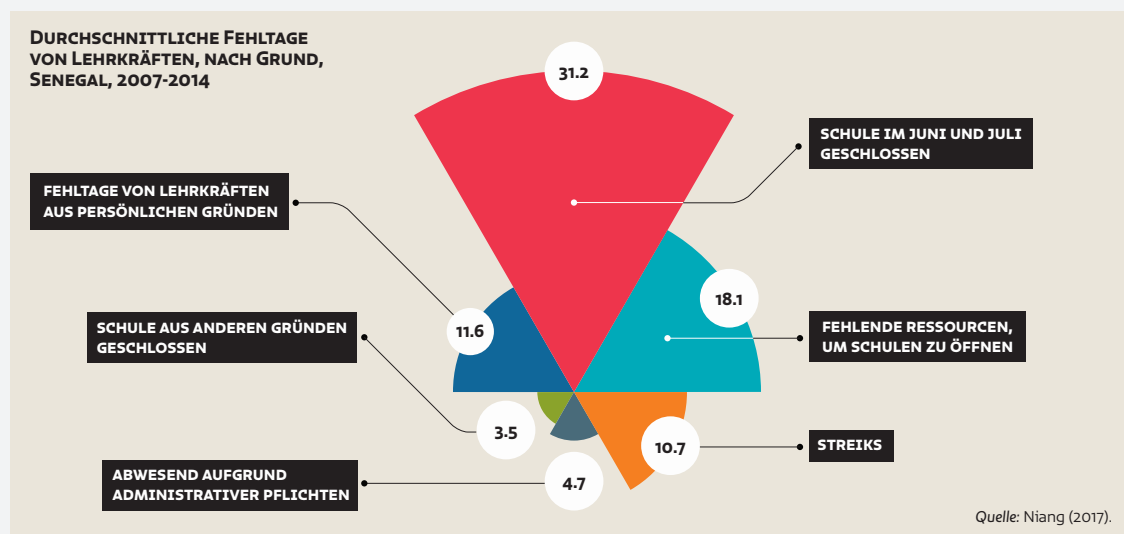
Lehrerinnen und Lehrer sind in erster Linie dafür verantwortlich, Lernende zu unterrichten. In vielen Ländern sind sie zunehmendem Druck ausgesetzt. Die Komplexität und Vielfalt ihrer Aufgaben kann Anforderungen an ihre Zeit stellen, die miteinander im Widerspruch stehen. Bemühungen, sie zur Verantwortung zu ziehen, können dadurch erschwert werden.

### DIE HAUPTAUFGABE VON LEHRERINNEN UND LEHRERN IST ES, HOCHWERTIGEN UNTERRICHT ZU GEBEN

Die meisten Länder sehen den Großteil der Arbeit von Lehrkräften für den Unterricht vor. Der formale Unterricht geht heute in einigen Ländern über die Kernfächer hinaus und umfasst die Entwicklung lehrplanübergreifender Fähigkeiten und sozialer, emotionaler sowie auf das Verhalten bezogener Kompetenzen. Lehrerinnen und Lehrer, die sich an der TALIS-Studie (*Teaching and Learning International Survey, TALIS*) beteiligten, verbrachten im Schnitt etwa zwei Stunden pro Woche mit außerlehrplanmäßigen Aktivitäten, wobei die Angaben von einer Stunde in Schweden bis zu acht Stunden in Japan reichten. Lehrkräfte haben auch Aufgaben, die häufig nicht anerkannt oder entlohnt werden, was ihre Motivation beeinträchtigen kann.

**ABBILDUNG 5:**

Schüler im Senegal verpassen aufgrund von Schulschließungen über 50 Schultage pro Jahr



”

Lehrerinnen und Lehrer, die sich an der TALIS-Studie beteiligten, verbrachten im Schnitt etwa zwei Stunden pro Woche mit außerlehrplanmäßigen Aktivitäten

“

Eine Anfang der 2000er Jahre in sechs Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen durchgeführte Studie ermittelte ein durchschnittliches Fehlen von Lehrkräften von 19%. Das Ausmaß, in dem Lehrerinnen und Lehrer selbst für ihr Fehlen verantwortlich sind, wird jedoch häufig übertrieben. Von 2007 bis 2014 erhielten Schüler im Senegal im Durchschnitt an 108 der 188 offiziell vorgeschriebenen Schultage Unterricht. Die meisten Gründe für die Abwesenheit der Lehrkräfte lagen nicht in deren Einflussbereich (**Abbildung 5**). 2013 und 2014 fehlten in Indonesien 10% der Grundschullehrer. Bei fast der Hälfte dieser Fehlzeiten handelte es sich um entschuldigte Abwesenheiten zur Weiterbildung.

## LEHRKRÄFTE NACH DER UNTERRICHTSQUALITÄT ZU BEURTEILEN, KANN SCHWIERIG SEIN UND VIELFÄLTIGE FORMEN ANNEHMEN

Das Vertrauen von Regierung und Öffentlichkeit in den Lehrerberuf und das Vertrauen der Lehrerinnen und Lehrer in den Evaluationsprozess beeinflussen in hohem Maße die Effektivität von Rechenschaftsansätzen. In Finnland entwickeln und führen Lehrkräfte ihre eigenen Rechenschaftsverfahren, was das gegenseitige Vertrauen zwischen den Akteuren beweist. Im Gegensatz dazu sank das Vertrauen in die Lehrerinnen und Lehrer in Japan nach dem schlechten Abschneiden bei internationalen Bildungsvergleichen. Durch eine Zunahme externer Rechenschaftsmechanismen kamen zu der Arbeitsbelastung von bereits 54 Stunden pro Woche weitere Berichtspflichten hinzu.

Lehrkräfte auf Basis befristeter Verträge waren ursprünglich eine Übergangslösung zur Überwindung von Lehrermangel, doch befristete Verträge werden zunehmend als Rechenschaftsmechanismus in Umfeldern mit wenig Vertrauen eingesetzt. Die in Aussicht gestellte Vertragsverlängerung soll zu besseren Leistungen anspornen. Ein Mangel an unbefristeten Stellen geht häufig mit einer höheren Arbeitsbelastung der Mitarbeiter, geringeren öffentlichen Mitteln sowie geschwächten Personal- und Organisationsrechten einher. Lehrerinnen und Lehrer mit befristeten Verträgen sind zudem vielfach unterqualifiziert, erfahren keine Unterstützung und sind unterbezahlt.

”

Das Vertrauen der Lehrkräfte in den Evaluationsprozess beeinflusst in hohem Maße die Effektivität von Rechenschaftsansätzen

“

## FORMALE EVALUATIONEN SIND DER ÜBLICHE MECHANISMUS, UM LEHRERINNEN UND LEHRER ZUR VERANTWORTUNG ZU ZIEHEN

Die meisten Länder evaluieren Lehrkräfte unter Anwendung einer Vielzahl von Ansätzen. Zur Beurteilung von 96% der Lehrerinnen und Lehrer in den vorrangig reichen Ländern, die 2013 an der TALIS-Studie teilnahmen, wurden Unterrichtsbesuche durchgeführt. Diese erfolgen normalerweise durch Schulleiter oder Mitglieder des Managementteams. Ihre Folgen variieren. In Singapur werden die Informationen vor allem zur fortlaufenden Beurteilung genutzt, in Israel werden Unterrichtsbesuche durchgeführt, um über Beförderungen zu entscheiden. In den USA sind die Ratings hinsichtlich der Kompetenzen von Lehrkräften häufig wenig aussagekräftig. Ausgebildete Beobachter mit fachlicher und pädagogischer Kompetenz, einschließlich Kollegen, bieten aufschlussreicheres Feedback.

Im Rahmen der TALIS-Studie von 2013 gaben 83% der Lehrerinnen und Lehrer an, dass Schülerbefragungen Teil der Evaluationen waren. Diese Methode setzt voraus, dass Schüler guten Unterricht erkennen und wahrheitsgemäß darüber berichten können. Ihre Zuverlässigkeit hängt sehr stark vom Evaluationszweck und -design ab und kann durch Voreingenommenheit von Schülern beeinträchtigt werden. So erhielten in Frankreich und Italien Lehrkräfte, die bessere Noten gaben, bessere Evaluationen. Auch die Geschlechtszugehörigkeit von Lehrkräften kann sich auf die Wahrnehmung der Schüler auswirken.

Testergebnisse von Schülern waren in der TALIS-Studie von 2013 die am weitesten verbreitete Komponente von Lehrerevaluationen und wurden von 97% der Lehrerinnen und Lehrer genannt. Testergebnisse werden jedoch durch viele Faktoren beeinflusst, darunter der behandelte Lehrplan, die Kapazitäten der Schüler, die Einbeziehung der

Eltern sowie Schulkultur und Ressourcen. Testergebnisse allein sind als zuverlässige Indikatoren für die Effektivität von Lehrkräften unzureichend. Genauere Evaluationen nutzen mehrere Quellen, was sich in schlecht ausgestatteten Systemen schwierig gestalten mag.

”  
**Die Zuverlässigkeit von Schülerbefragungen hängt sehr stark vom Evaluationszweck und -design ab und kann durch Voreingenommenheit von Schülern beeinträchtigt werden**  
 “

Lehrerevaluationen sind zunehmend mit Konsequenzen behaftet. Diejenigen, die davon überzeugt sind, dass diese Herangehensweise an Verantwortung und Rechenschaft eine wirksame Reaktion auf wahrgenommene Bildungsprobleme darstellt, gehen typischerweise davon aus, dass (a) sich alle Bildungsakteure über die gewünschten Ergebnisse, die akkurat gemessen werden können, einig sind; (b) Verantwortlichkeiten klar benannt und kommuniziert sind und verantwortliche Akteure die gewünschten Ergebnisse selbst beeinflussen können; und (c) gewählte Anreize zu Handeln motivieren, das zu den gewünschten Ergebnissen führt.

Doch die leistungsbezogene Bezahlung wirkt sich unterschiedlich auf Lernergebnisse aus und kann der Chancengerechtigkeit abträglich sein. Zudem neigt sie dazu, ein konkurrierendes Umfeld zu fördern, wodurch die Motivation von Lehrerinnen und Lehrern im Gegensatz zur eigentlichen Absicht sinkt. Einige Studien weisen darauf hin, dass sie sich auf Lehrerinnen negativer auswirkt als auf ihre männlichen Kollegen.

Lehrerevaluationen in Systemen reicherer Länder, in denen Tests mit Konsequenzen für die Lernenden verbunden sind (High-Stakes Systeme), haben limitierte Möglichkeiten zur Verbesserung der Lehre. Der Mangel an umsetzbarem Feedback und der Fokus auf die Kontrolle von Verbesserungen kann die Zufriedenheit von Lehrkräften mindern und dazu führen, dass viele die Evaluation als rein administrative Aufgabe betrachten.

#### **Auf Rechenschaft fokussierte Bildungssysteme bereiten Lehrkräfte nicht ausreichend vor**

Es herrscht der eindeutige Trend, die Verantwortung für Lehre und Management stärker auf die Schulen zu verlagern. Neben der Einführung von stärkeren Rechenschaftssystemen führt dieser Trend zu einer höheren Arbeitsbelastung und erfordert seitens der Lehrerinnen und Lehrer sowie der Schulleitungen zusätzliche Fähigkeiten, was zu Klagen führen kann. In Großbritannien berichteten 56% der Lehrkräfte, dass die Erhebung und das Management von Daten unnötige Arbeit verursachten.

Lehrerinnen und Lehrer brauchen Fähigkeiten, um die Leistung von Schülern zu beurteilen, Daten zu analysieren und diese zur Bereicherung des Unterrichts zu verwenden. Doch viele Lehrkräfte fühlen sich schlecht auf den Umgang mit Daten vorbereitet. Eine Studie in den USA ergab, dass zwei Drittel der Lehrerinnen und Lehrer nicht mit den Daten umgehen konnten, um sie zur Verbesserung des Unterrichts zu nutzen. Der Umfang der Datenerfassung wird häufig für übertrieben gehalten.

Viele Länder mit hohem Einkommen binden die Entwicklung von Kompetenzen im Umgang mit Daten zunehmend in Vorbereitungs- und Weiterbildungsprogramme für Lehrkräfte und Schulleiter ein. Solche Programme tendieren dazu, das theoretische Verständnis der Berichte in den Vordergrund zu stellen. Nur bei wenigen Programmen üben Lehramtsstudierende, Daten auch praktisch für den Unterricht zu nutzen. Außerdem legen Programme den Schwerpunkt oft auf Technologien statt auf Kompetenzen im Umgang mit Daten.

Die Minimierung der Dopplung von Datenerhebungen kann die Belastung von Lehrerinnen und Lehrern sowie Schulleitungen reduzieren. Doch der zunehmende Trend, Daten für das Bildungsmanagement zu nutzen, wirft auch allgemeinere Fragen auf. Die Vorstellung, dass eine Verbesserung des Lernens quasi programmiert werden kann, vernachlässigt erstens die sozialen und kulturellen Aspekte von Bildung. Zweitens kann der Schwerpunkt auf kontrollierbaren Lernergebnissen tatsächlich in erster Linie dem Rechenschaftssystem dienen, das auf einem sehr eng gefassten Satz an Lernergebnissen basiert. Trotz ihrer Nützlichkeit ist es daher wichtig, darauf zu achten, dass Daten nicht kritiklos hingenommen werden. Der Nutzung von Daten zu diagnostischen Zwecken sollte mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.



## GEMEINSAME VERANTWORTUNG KANN DIE UNTERRICHTSKULTUR VERBESSERN

Verantwortung im Kollegium wird unter Beteiligung der Lehrkräfte entwickelt und beruht auf deren Expertise und Professionalität. Systeme, die dies fördern, beruhen auf dem öffentlichen Vertrauen in den Lehrerberuf, hochwertige Bildung zu vermitteln.

Kollegen können voneinander lernen und so den Unterricht verbessern. Kollegiale Lerngemeinschaften, die üblicherweise in Ländern mit mittlerem und hohem Einkommen vorkommen, bieten Strukturen für kollaboratives Lernen. Dazu zählt auch der Austausch von Unterrichtsvorbereitung unter Kollegen. Im Modell *Lesson Study*, das in Australien, Hongkong, Japan, Singapur, Schweden, Großbritannien und den USA genutzt wird, werden kollaborative Planung, Beobachtung, Analyse und Verbesserung angewendet, um den Unterricht und das Lernen der Schüler zu optimieren. In England förderte *Lesson Study* die Risikobereitschaft von Lehrenden und minderte das Gefühl der Isoliertheit. Effektives kollegiales Lernen erfordert die Autonomie von Lehrkräften sowie beträchtlichen Zeit- und Ressourceneinsatz.



Die meisten Länder verfügen über von Lehrerinnen und Lehrern entwickelte ethische Leitbilder. Eine Überprüfung bezüglich der Leitbilder in 24 Ländern ergab, dass viele Lehrkräfte keine Kenntnis davon hatten. Ein Mangel an klaren Durchsetzungsmechanismen kann die Effektivität behindern. Berichtsmechanismen und Sanktionen sind nicht immer definiert. Diejenigen, die Fehlverhalten evaluieren, sollten ausgebildet sein.

## BÜRGER KÖNNEN HELFEN, LEHRERINNEN UND LEHRER ZUR VERANTWORTUNG ZU ZIEHEN

Gemeinschaftliche Kontrolle kann besonders im Hinblick auf Fehlstunden von Lehrkräften nützlich sein. In Uganda sanken die Fehlstunden von Lehrerinnen und Lehrern aufgrund von gemeinschaftlich entwickelten Beurteilungen (*Report Cards*). Es ist jedoch nicht nachhaltig, sich allein auf Eltern zu verlassen, um Lehrerinnen und Lehrer zur Verantwortung zu ziehen. In Kenia ließen die Lernzuwächse aufgrund des Monitorings und der Evaluation von Lehrerinnen und Lehrern durch Eltern bereits ein Jahr, nachdem die Maßnahme abgeschlossen war, wieder nach.

Zunehmend werden auch technologische Systeme verwendet, um Lehrkräfte zu kontrollieren, trotz Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes. So nutzte Pakistan biometrische Daten, um die Anwesenheit von über 210.000 pädagogischen Fachkräften an 26.200 Schulen zu kontrollieren. Bis Februar 2017 waren 40.000 abwesende Lehrkräfte und 6.000 Ausreißer diszipliniert worden. Tausende Klassenzimmer in China werden per Live-Stream überwacht, wodurch Eltern und die Öffentlichkeit die Lehrerinnen und Lehrer und das Verhalten der Schüler kontrollieren und kommentieren können. Kritiker äußern die Sorge, die permanente Überwachung könne die Rechte auf Privatsphäre von Lehrkräften und Schülern verletzen und sich negativ auf den Unterricht auswirken.

”

Eine Überprüfung  
bezüglich der Leitbilder  
in 24 Ländern ergab,  
dass viele Lehrerinnen  
und Lehrer keine Kenntnis  
von ihnen hatten

“

Die Beteiligung am Monitoring von Lehrerinnen und Lehrern kann durch den sozioökonomischen Status, individuelle Kapazitäten und die Einstellungen von Lehrkräften beeinflusst werden. Benachteiligte Eltern verfügen häufig nicht über die Kompetenzen, das Wissen oder das Vertrauen, um mit Lehrkräften zu interagieren. Damit ein solches Monitoring erfolgreich sein kann, sollten sowohl die Mitglieder der Gemeinschaft als auch die Lehrerinnen und Lehrer in die Entscheidung über Kriterien und die Gestaltung von Mechanismen einbezogen werden, welche die Rollen und Verantwortlichkeiten klar definieren.

# Eltern und Schüler

Üblicherweise werden Regierungen, Schulen und Lehrkräfte für das Recht auf hochwertige öffentliche Bildung verantwortlich gemacht. Doch Bildung ist ein gemeinsames gesellschaftliches Unterfangen und auch Eltern und Lernende spielen wichtige Rollen. Eltern sind dafür verantwortlich, ein förderliches Umfeld zuhause zu schaffen, ihre Kinder darin zu unterstützen, zur Schule zu gehen, sich zu bemühen und gut zu verhalten. Letztere Aufgaben übernehmen Lernende mit höherem Alter zunehmend selbst.

## GESETZE GEGEN UNENTSCHULDIGTES FEHLEN LEGEN SANKTIONEN FÜR ELTERN UND LERNENDE FEST

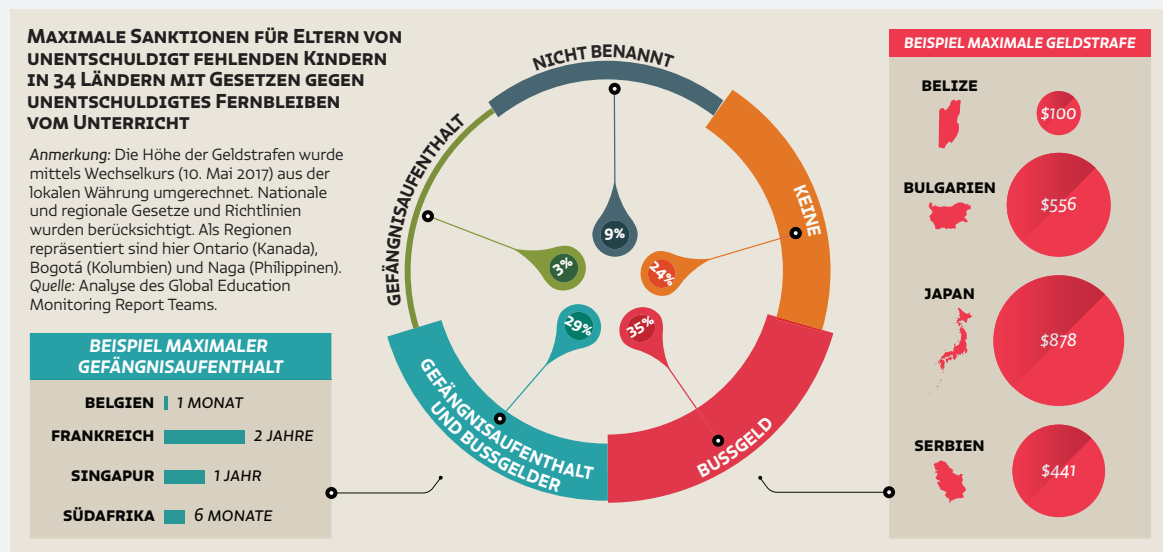
„Schuleschwänzen“ – unentschuldigtes Fernbleiben vom Unterricht – ist weltweit ein weit verbreitetes Problem. Im Rahmen der globalen Studie *Global School-based Student Health Survey* gab im Durchschnitt in allen 33 teilnehmenden Ländern jeder dritte Jugendliche im Alter von 13 bis 17 Jahren an, in den vergangenen 30 Tagen die Schule geschwänzt zu haben. Dabei lag der Anteil auf den Bahamas und in Uruguay bei 20% und in Kuwait, Oman und Tokelau bei über 40%. Unentschuldigtes Fernbleiben vom Unterricht ist mit kurz- und langfristigen negativen Konsequenzen für Lernende verbunden; es bestehen Zusammenhänge mit Nichtversetzung, Schulabbruch und juristischen Vergehen.

Die Wahrscheinlichkeit, dem Unterricht unentschuldig fern zu bleiben, ist bei benachteiligten Schülern höher. Obwohl unentschuldigtes Fehlen ein vielschichtiges Phänomen ist, das zahlreiche Faktoren umfasst, ist die Rolle der Eltern bei der Minimierung des Problems ausschlaggebend.

In vielen Ländern gibt es Gesetze gegen unentschuldigtes Fehlen, die die Eltern für die Anwesenheit ihrer Kinder verantwortlich machen. Bußgelder sind die üblichsten Sanktionen, obwohl einige wenige Länder auch Strafanzeigen vorsehen (**Abbildung 6**). Von harten Strafen sind Familien mit niedrigem Einkommen und Alleinerziehende, zumeist Frauen, unverhältnismäßig stark betroffen.

Daher bieten Gesetze gegen unentschuldigtes Fernbleiben vom Unterricht zwar einen rechtlichen Rahmen, müssen aber durch unterstützende Präventionsstrukturen begleitet werden. Die Stärkung der Verantwortung

**ABBILDUNG 6:**  
Bußgelder sind die häufigste Sanktion für unentschuldigtes Fernbleiben vom Unterricht



von Eltern beginnt mit dem Verständnis und der Verbesserung des Verhältnisses zwischen Schule und Eltern, wie Beispiele aus Australien, Frankreich und Irland zeigen.

### CONDITIONAL CASH TRANSFER-PROGRAMME ZIELEN AUF ARME FAMILIEN AB

*Conditional Cash Transfer-Programme* (CCT) bieten armen Familien Beihilfen unter der Bedingung, dass die Eltern dafür sorgen, dass ihre Kinder zur Schule gehen. Sie kamen in lateinamerikanischen Ländern auf, darunter in Brasilien, Kolumbien und Mexiko, und breiteten sich bis in Länder mit niedrigem Einkommen in Asien und Subsahara-Afrika aus. In Europa und Nordamerika setzen CCT-Programme im Allgemeinen negative Anreize, die wie Strafen funktionieren. So stellt Rumänien zum Beispiel nach mehrmaligem unentschuldigtem Fehlen die Zahlung von Kinderzulagen für arme Familien ein.

Durch CCT-Programme konnte die Anwesenheit von Schülern, insbesondere von Mädchen, u.a. in Bangladesch, Kambodscha und Nicaragua erhöht werden. Eine Untersuchung von CCT-Programmen in 34 Ländern mit hohem Einkommen kam zu ähnlichen Ergebnissen. Ihre Effektivität hängt von der Zielsetzung ab, vom Zugang zur Schule und dem Umfang des Transfers, der hoch genug sein muss, um die Alternativkosten des Schulbesuchs abzudecken.

### ELTERN UND SCHÜLER SPIELEN BEI DER FÖRDERUNG SICHERER LERNUMGEBUNGEN EINE SCHLÜSSELROLLE

Um gut lernen zu können, müssen sich Kinder und Jugendliche in ihren Lernumfeldern sicher und unterstützt fühlen. Als aktive Partner bei der Schaffung dieses Umfeldes obliegt es den Schülern, dafür zu sorgen, dass ihr Verhalten Anderen das Recht auf ebendiese Sicherheit und Unterstützung nicht verwehrt.

Schulen setzen zunehmend auf ethische Leitbilder, um Schülern sozialverträgliches Verhalten beizubringen. Solche Normen haben sich zur Reduktion von Gewalt an Schulen als wirksam erwiesen. Wenngleich dieser Ansatz vornehmlich in Europa und Nordamerika vorkommt, findet er auch in asiatischen Ländern, zum Beispiel in Singapur, Anwendung.

”  
Ethische Leitbilder, die Schülern sozialverträgliches Verhalten beibringen sollen, haben sich zur Reduktion von Gewalt an Schulen als wirksam erwiesen

“

Zusätzlich zu klaren und konsequenten Regeln und disziplinarischen Standards für Schüler sind Treffen und Trainings für Eltern ein wichtiges Element bei der Reduktion von Gewalt an Schulen. Eltern tragen sowohl direkt (z.B. indem sie ihren Kindern helfen, soziale Kompetenzen aufzubauen) als auch indirekt (z.B. durch ihre Einstellungen) zur Entwicklung der Beziehungen ihrer Kinder zu Gleichaltrigen bei.

In den USA wurde ein Zusammenhang festgestellt zwischen auf der einen Seite häuslichen Umfeldern, in denen Eltern ihre Kinder übermäßig kritisieren, wenige Regeln aufstellen, ihre Kinder misshandeln und gewalttätig sind, und auf der anderen Seite einem verstärkten Auftreten von Mobbing. In Ägypten, Marokko und Tunesien wurden mehr Ermutigung und emotionale Unterstützung durch die Eltern, sowie mehr Kommunikation zwischen Eltern und Kindern mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit von Schikane und Diskriminierung durch Gleichaltrige in Verbindung gebracht.

## Internationale Organisationen

Internationale, transnationale und supranationale Organisationen mobilisieren und unterstützen Länder bei der Erfüllung internationaler Standards. Doch sie zur Verantwortung zu ziehen ist schwierig, unter anderem weil sie zahlreichen Akteuren gegenüber verantwortlich sind. So stehen zum Beispiel die Vereinten Nationen sowohl den Mitgliedstaaten als auch den Menschen, deren Rechte Mitgliedstaaten möglicherweise verletzen, gegenüber in der Verantwortung.

## INTERNATIONALE ORGANISATIONEN KÖNNEN HELFEN, GEMEINSAME ZIELE FESTZULEGEN

Internationale Organisationen sollten Mitgliedstaaten und anderen Akteuren dabei helfen, gemeinsame Bildungsziele und Implementierungsmechanismen zu entwickeln. Sie sollten dafür verantwortlich sein, sicherzustellen, dass in Bildungsplänen und -vereinbarungen eine Vielzahl von Stimmen reflektiert wird. Doch wie am Beispiel der Globalen Nachhaltigkeitsagenda (SDGs) sichtbar wurde, kann die Einbeziehung

”

Wie am Beispiel der Globalen Nachhaltigkeitsagenda sichtbar wurde, kann die Einbeziehung verschiedener Interessen zu umständlichen Zielen, unklaren Prioritäten und relativ schwachem Monitoring führen

“

verschiedener Interessen zu umständlichen Zielen, unklaren Prioritäten und relativ schwachem Monitoring führen. Der Begriff „Rechenschaftspflicht“ kommt in der Globalen Nachhaltigkeitsagenda verdächtig selten vor.

Solange keine präzisen Beschreibungen vorliegen, wer wofür verantwortlich ist, herrscht ein Verantwortungs-Vakuum, nicht nur für Länder, die ihre Verpflichtungen nicht erfüllen, sondern auch für internationale Organisationen. Eine Evaluation der Koordinationsmechanismen im Rahmen von „Bildung für alle“ (Education for All) ergab, dass die Rollen von Partnern und Institutionen unklar waren und es an Rechenschaftsmechanismen mangelte. Zahlreiche Rollen und konkurrierende Agenden führen zu einer

Situation, in der es schlecht definierte Verantwortlichkeiten schwer machen, Akteure zur Verantwortung zu ziehen. Um Organisationen zur Rechenschaft zu ziehen, bedarf es außerdem Ressourcen, die aber knapp sein können.

Während die Verantwortung von internationalen Organisationen für die Setzung von Zielen und die Förderung von deren Erreichung auf globaler Ebene recht verwässert ist, kann die Situation auf regionaler Ebene eine ganz andere sein. In Europa nimmt sich der *Strategische Rahmen ET 2020* der Bildung als Teil einer umfassenden Wachstumsstrategie an. Die Europäische Union nutzt ihre engmaschigen institutionellen Strukturen, um Aufgaben zu delegieren. Die Europäische Kommission erstellt einen Jahresbericht, der die Fortschritte der EU-Länder im Hinblick auf Ziele und Richtwerte nachverfolgt und legt gemeinsam mit dem Europäischen Rat alle fünf Jahre einen Bericht zu Prioritäten und gemeinsamen Herausforderungen vor, die am besten durch Kooperation gelöst werden können. Doch trotz starker institutioneller und organisatorischer Kapazitäten bleibt die Rechenschaft für koordiniertes Handeln bruchstückhaft.



## INTERNATIONALE ORGANISATIONEN MÜSSEN BEI DER FESTLEGUNG VON STANDARDS TRANSPARENT SEIN

Internationale Organisationen legen Standards für formale Bildungsprozesse fest, um die Koordination, den Konsens und die Chancengerechtigkeit zu fördern. Die Erarbeitung des Indikatorenrahmens zur Globalen Nachhaltigkeitsagenda (SDGs), die sich durch große Offenheit und breite Konsultationen auszeichnet, ist ein Beispiel dafür. Ein weiteres ist der Bologna-Prozess, der durch die europaweite Harmonisierung von Studiengängen und -abschlüssen 48 Länder in einem gemeinsamen Qualifikationsrahmen, Punktesystem, Qualitätsstandards und Umsetzungsmethoden vereint, um die Mobilität zu fördern. Er wird dafür gelobt, einen Rechenschaftsmechanismus zu bieten, ohne Druck auf die nationale Umsetzung auszuüben.

Internationale Organisationen haben auch die Verbreitung von Bildungsstandards vorangetrieben, die außerhalb formaler Prozesse entstanden sind, z.B. für Lernstandards. Die Internationale Schulleistungsstudie der OECD – PISA – hat den Schwerpunkt der Bildungspolitik auf Ergebnisse verschoben, wird aber auch dafür kritisiert, dass sie Systeme von Ländern beeinflusst, die nicht Mitglied der OECD sind und für die sie entsprechend nicht verantwortlich ist.

## GEBER SOLLTEN BEZÜGLICH IHRER HILFSZUSAGEN ZUR RECHENSCHAFT GEZOGEN WERDEN

Die Zielsetzungen etlicher Organisationen schließen die Verantwortung ein, die Bildungssysteme armer Länder durch finanzielle oder technische Hilfen zu verbessern. Die Geberinstitutionen sind sowohl den Bürgern der Geberländer als auch den Empfängern von Hilfen gegenüber verantwortlich. Dabei handelt es sich um potentiell konkurrierende Verantwortlichkeiten.

Es mangelt an Follow-Up-Mechanismen, um Geber für Hilfszusagen zur Verantwortung zu ziehen. So erfüllten 2015 nur 6 der 28 Mitgliedsländer des Ausschusses für Entwicklungshilfe (*Development Assistance Committee*, DAC) der OECD ihre Verpflichtung, 0,7% des Nationaleinkommens für Entwicklungshilfe aufzuwenden. Organisationen werden durch formale Prozesse, zum Beispiel den Peer-Review-Mechanismus der OECD, sowie durch informelle Kanäle wie Medien und Nichtregierungsorganisationen bezüglich des Umfangs von Hilfen zur Verantwortung gezogen.

Nicht nur der Umfang von Hilfen spielt eine Rolle, sondern auch deren Effektivität. Die Globale Partnerschaft für Entwicklungszusammenarbeit (*Global Partnership for Effective Development Cooperation*) überwacht die Aktivitäten von Entwicklungspartnern. Ihr Bericht von 2016 zeigte mäßig verbesserte Transparenz in der Berichtslegung über Hilfen. Die Vorhersagbarkeit von Hilfen nahm jedoch zwischen 2010 und 2015 ab und Bedingungen der gegenseitigen Rechenschaftspflicht hinsichtlich Inklusivität wurden nicht erfüllt. Starke Monitoringprozesse haben weder den Umfang der Entwicklungshilfen erhöht, noch die Zielausrichtung auf Länder mit dem höchsten Bedarf verbessert. Zugleich ist es schwierig, zu beurteilen, wie das Ergebnis ohne diese Prozesse ausgefallen wäre.

Multilaterale Geber zahlen etwa ein Drittel der gesamten Entwicklungshilfe für Bildung. Nichtregierungsorganisationen haben die Sorge zum Ausdruck gebracht, dass politische Entscheidungen, die die Bürger betreffen, außerhalb des demokratischen Prozesses getroffen werden. Die Weltbank ist der weltweit größte Darlehensgeber für Bildung. Nach der Überprüfung der Stimmenanteile 2015 prognostiziert sie, dass der Stimmenanteil von Entwicklungsländern als Teil des Reformprozesses zur Verbesserung ihrer Repräsentation über 50% steigt.

### **Ergebnisorientierte Hilfen führen nicht notwendigerweise zu Effektivität und Verantwortung**

Die Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit von 2005 war ein Versuch, die Rechenschaftspflicht von Geber- und Partnerländern gegenüber Bürgern und der Legislative zu erhöhen. Eines ihrer Ziele war es, ergebnisorientiertes Management zu fördern. Das Konzept der „Zahlung entsprechend der Leistung“ ist Teil dieser Bemühung. Es verleiht den Empfängern im Idealfall mehr Autonomie und legt weniger Augenmerk auf Prozesse, wenngleich es komplizierter sein mag.

Ergebnisorientierte Programme zielen auf Resultate und Ergebnisse im Unterschied zu früheren Formen, die Entwicklungshilfen an die Verabschiedung von politischen Maßnahmen knüpften. Sie nehmen vielfältige Formen an. Das Finanzierungsprogramm *Program-for-Results* der Weltbank knüpft Auszahlungen direkt an Ergebnisse. Ein Schlüsselbeispiel aus dem Bildungsbereich ist das Programm *Big Results Now in Education* in Tansania, das Indikatoren zu Schüler-Lehrer-Relationen, aber auch zu verbesserten Lesekompetenzen beinhaltet.

Einige Programme beauftragen nichtstaatliche Anbieter mit der Bereitstellung von Bildungsleistungen. Dabei übernimmt der Geber die Kosten für die Bereitstellung pro Schüler und mitunter variable anreizorientierte

” Die Vorhersagbarkeit von Hilfen nahm zwischen 2010 und 2015 ab und Bedingungen der gegenseitigen Rechenschaftspflicht hinsichtlich Inklusivität wurden nicht erfüllt “

Zahlungen. Challenge Funds lassen Organisationen um Hilfszahlungen in einen Wettbewerb treten, wodurch die Verantwortung von Anbietern gestärkt werden soll. Eines der prominentesten Beispiele dafür im Bildungsbereich ist der britische *Girls Education Challenge Fund*.

Bislang wurden derlei Programme kaum evaluiert. Die Prozessevaluation des *Program-for-Results* fand entgegen den Erwartungen heraus, dass die Resultate vorrangig auf institutioneller statt auf Ergebnisebene erreicht

”  
Indikatoren, die bei der ergebnisorientierten Finanzierung angewendet werden, müssen auch mit langfristigen Zielen in Einklang gebracht werden und Chancengerechtigkeit Priorität einräumen

wurden. Evaluationen, die sich an den Resultaten orientierten, hatten Schwierigkeiten, die beobachteten Veränderungen ergebnisorientierten Programmen zuzuschreiben. Dies war teilweise darauf zurückzuführen, dass die meisten Interventionen auf eine Reihe Ergebnisse abzielen, was die Bemühungen erschwert, Schlüsse über die Wirkung des Zahlungsansatzes zu ziehen. Abschließend bedarf es einiger Zeit, bis Daten verfügbar sind und sich Ergebnisse einstellen. Die Geber investieren aktuell in die Verbesserung der Evidenzbasis.

Die vorliegenden Belege werfen einige Fragen auf. Das Auferlegen externer Anreize kann der Motivation von Anbietern schaden. Da die Höhe der Hilfen unsicher ist, können Empfänger auch Risiken eingehen. Dies unterminiert einen Teil des Grundprinzips. Es wird erwartet, dass die Effektivität steigt, wenn Anbietern durch ergebnisorientierte Programme Autonomie zur Erneuerung verliehen wird. Doch die Anbieter

zögern, bewährte Methoden zu verändern, wenn sie Ergebnisse gewährleisten müssen, um Zahlungen zu erhalten.

Messbare und kosteneffektive verifizierbare Indikatoren sind schwer zu erarbeiten. Indikatoren müssen auch mit langfristigen Zielen in Einklang gebracht werden. Ungeeignete Indikatoren, die Chancengerechtigkeit vernachlässigen, können indirekte Anreize bieten, auf die am leichtesten erreichbaren Empfänger abzielen.

Die Zahlung nach Leistung kann auch die nationale Ownership untergraben, da der Ansatz seinen Ursprung in den Geberländern hat und nicht immer mit den Systemen der Länder harmoniert. Geber favorisieren oft nichtstaatliche Anbieter und vernachlässigen Investitionen in die Stärkung der Kapazitäten der öffentlichen Hand. Hilfen an Ergebnissen festzumachen kann auch die Vorhersagbarkeit von Mitteln gefährden. Tatsächlich funktioniert der Ansatz möglicherweise dort am besten, wo er am wenigsten gebraucht wird: in Bildungssystemen, die über ein klares Zielbewusstsein und gut abgestimmte Ziele verfügen und es sich leisten können, Risiken einzugehen.

## Der privatwirtschaftliche Sektor

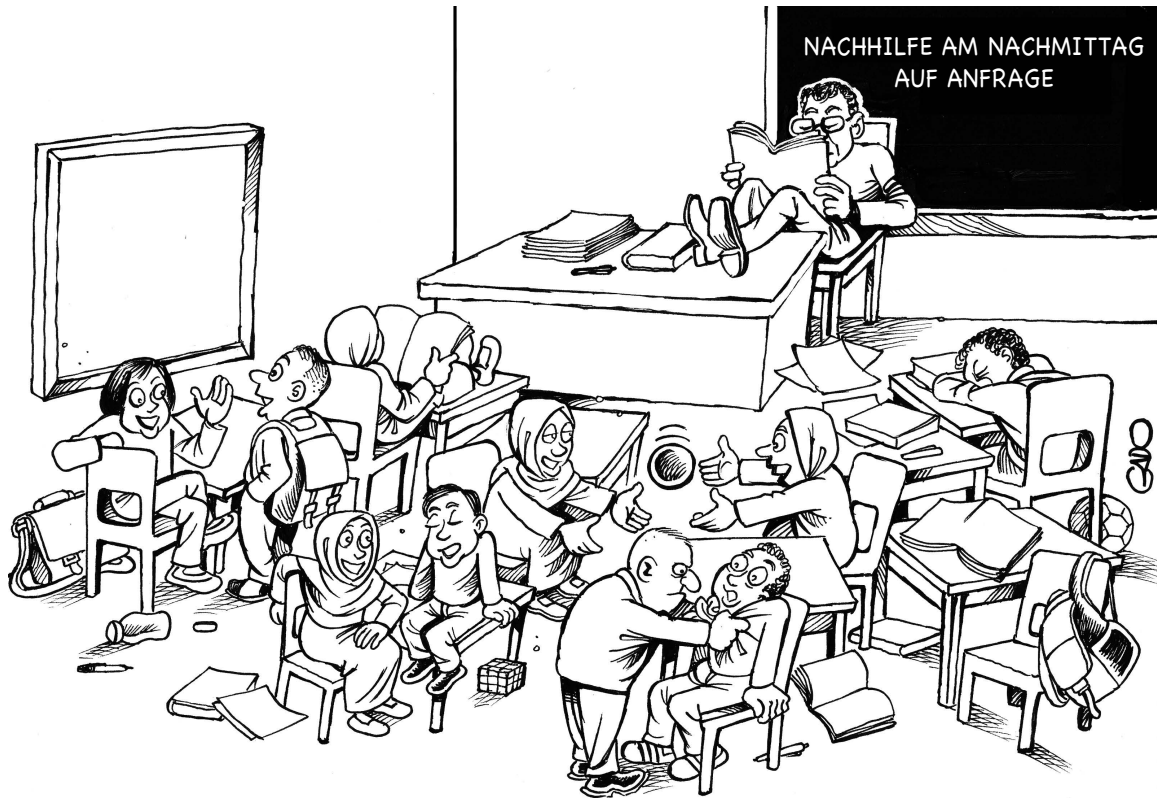
Privatwirtschaftliche Akteure bieten sowohl zentrale Bildungsleistungen an als auch Nebendienstleistungen, wie Schulspeisung und Unterrichtsmaterialien. Angesichts ihres Einflusses auf die Bildung müssen sie effektiv zur Verantwortung gezogen werden.

### EFFEKTIVE SCHULSPEISUNGSPROGRAMME ERFORDERN DIE AUFSICHT DER REGIERUNG

Schulmahlzeiten sind die weltweit am weitesten verbreitete Form des Sozialschutzes. Jedes fünfte Kind isst täglich in der Schule. In mehreren Ländern wird die Schulspeisung teilweise oder ganz durch private Unternehmen bereitgestellt. Um effektiv zu sein, bedarf die Beauftragung von Privatunternehmen klarer Verantwortlichkeiten von Regierungen und Anbietern, Transparenz und angemessener Finanzierung.

”  
In mehreren Ländern wird die Schulspeisung teilweise oder ganz durch private Unternehmen bereitgestellt





Das effektive Monitoring durch staatliche Behörden kann dazu beitragen, dass Anbieter von Mahlzeiten sich auf die Zielgruppe der besonders Bedürftigen konzentrieren. In Chile und Ghana ist die gesamte Versorgungskette der Schulspeisung ausgelagert. Doch während Chiles Ernährungsprogramm gut überwacht wird und auf arme Schüler ausgerichtet ist, erreichen die Mahlzeiten in Ghana nicht zuverlässig die armen Gemeinschaften. Politische Einflussnahme ist weit verbreitet und die staatlichen Mittel für das Monitoring sind unzureichend.

### PRIVATE NACHHILFE KANN SICH AUF DIE CHANCENGERECHTIGKEIT VON BILDUNG AUSWIRKEN

Private Nachhilfe ist ein globales Phänomen und betrifft mindestens die Hälfte der befragten Sekundarschüler in so unterschiedlichen Ländern wie Aserbaidschan, China und Spanien. In der Republik Korea erhielten 2014 geschätzte 81% der Grundschüler und 56% der Sekundarschüler Nachhilfeunterricht. Es wird erwartet, dass der globale Markt bis 2022 die Marke von 227 Milliarden US-Dollar überschreitet. Nachhilfe kann Lernende zusätzlich unter Druck setzen und Haushalte strapazieren.

Regierungen fördern Verantwortung vorrangig durch das Anbieten von Verbraucherinformationen, Partnerschaften mit Schulen und die Arbeit mit Lehrgewerkschaften zur Erarbeitung von Standards. In Hongkong müssen Nachhilfeeinrichtungen Lizenzen erwerben und ihre Kunden informieren. Transparenz wird durch eine Online-Liste der registrierten Zentren und die Verfolgung nicht registrierter Einrichtungen gefördert.

Lehrerinnen und Lehrern zu gestatten, privaten Nachhilfeunterricht zu geben, kann zu Interessenskonflikten führen. So behandelten Lehrkräfte in Nepal weniger Stoff in der Schule, um den Bedarf an Nachhilfe zu steigern. Viele Lehrkräfte bieten jedoch private Nachhilfe an, um niedrige Gehälter und unzureichende Unterrichtszeiten auszugleichen. In einigen Ländern gibt es Gesetze, die die Beteiligung von Lehrerinnen und Lehrern an privatem Nachhilfeunterricht regeln. Das ethische Leitbild für Lehrkräfte in Georgien aus dem Jahr 2010 rät diesen davon ab, ihren eigenen Schülern Nachhilfe zu

”  
Es wird erwartet, dass der globale Markt der privaten Nachhilfe bis 2022 die Marke von 227 Milliarden US-Dollar überschreitet  
“

erteilen, während es Vollzeitlehrern in Japan vollständig untersagt ist, überhaupt Nachhilfe zu geben. Im Gegensatz dazu ist es Lehrerinnen und Lehrern in Usbekistan gestattet, ihren eigenen Schülern Nachhilfe zu geben.

## REGIERUNGEN UND ZIVILGESELLSCHAFTLICHE ORGANISATIONEN SOLLTEN ANBIETER VON UNTERRICHTSMATERIALIEN KONTROLLIEREN

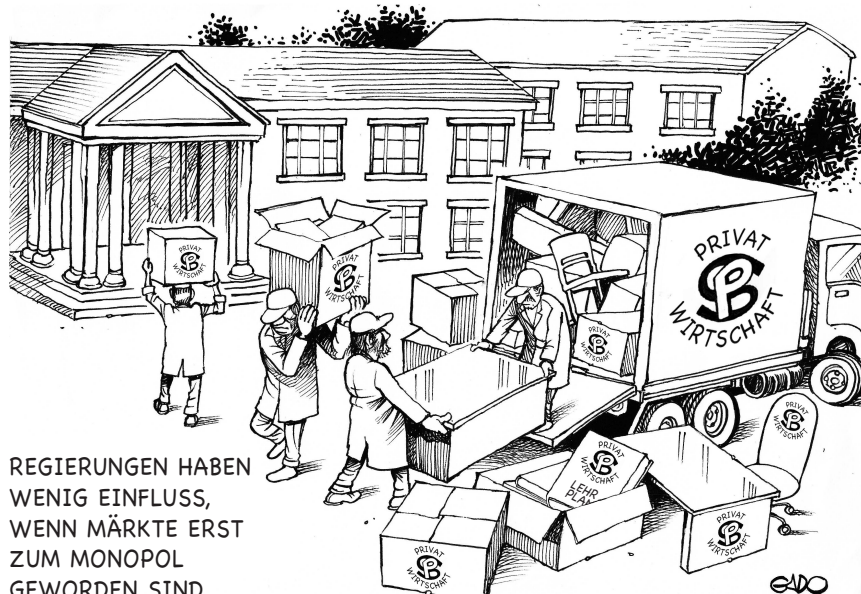
Viele Regierungen greifen auf private Lehrbuchanbieter zurück, um Publikations- und Vertriebskosten zu senken. Einige öffentlich-private Partnerschaften haben sich als kosteneffektiv erwiesen. Auf diese Weise konnten in Uganda die Kosten für Lehrbücher um zwei Drittel gesenkt werden.

Klare Verantwortlichkeiten, Medienberichterstattung, Regierungengagement und gesellschaftliches Handeln können die Bereitstellung und Erarbeitung von Lehrbüchern verbessern. Auf den Philippinen trug eine Kombination aus Regierungsmaßnahmen und der Beteiligung der Zivilgesellschaft dazu bei, die Transparenz von Ausschreibungsverfahren für Lehrbücher zu verbessern sowie deren Durchschnittspreise und die Entwicklungs- und Lieferzeiten von 2002 bis 2005 um die Hälfte zu senken. Zivilgesellschaftliche Organisationen können auch an der Kontrolle von Lehrbuchinhalten mitwirken. So wurden in Texas in den USA Verlage durch Bürgerinitiativen gezwungen, Lehrbücher zu überarbeiten, die Fakten zum Klimawandel stark verzerrt darstellten.

„Privatwirtschaftliche Unternehmen sind nur gegenüber ihren Anteilseignern verantwortlich. Das lässt Zweifel hinsichtlich ihrer Verantwortung gegenüber den Bürgern für die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes wie Bildung aufkommen.“

Privatwirtschaftliche Unternehmen sind nur gegenüber ihren Anteilseignern verantwortlich. Das lässt Zweifel hinsichtlich ihrer Verantwortung gegenüber den Bürgern für die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes wie Bildung aufkommen. Gegen Pearson, ein großes Dienstleistungsunternehmen im Bildungsbereich, wurden Kartellverbotsverfahren eingeleitet, um eine Monopolstellung in Bildungsmärkten zu verhindern. In Reaktion darauf startete das Unternehmen eine interne Initiative für Verantwortung, deren Ergebnisse bekannt gemacht werden, wenn 2018 die formale Berichtslegung beginnt.

Einige Regierungen sind Partnerschaften mit privaten Tablet- und Laptopanbietern eingegangen, um die ‚digitale Kluft‘ unter Schülern und Schulen zu überwinden. Aufgrund schlechter Beschaffung und mangelnder Durchsetzung von Verträgen haben von vielen solchen Initiativen jedoch die Verkäufer – und nicht die Schüler – profitiert, beispielsweise in Thailand. Indien gab 2015 sein Programm Aakash auf, ohne dessen Ziele erreicht zu haben. Mittlerweile ist der Anbieter DataWind zu einem der Marktführer im Bereich kostengünstiger Tablet-Innovationen geworden.



# Fortschrittsmessung bei der Umsetzung der Bildungsagenda 2030 (SDG 4)

Die Globale Nachhaltigkeitsagenda hat einen neuen Monitoring-Rahmen für Bildung eingeführt. Dessen Ziele sind es, genuin universell und dem Anspruch der Ziele angemessen zu sein sowie über die herkömmlichen Grenzen von Informationssystemen im Bildungsmanagement hinauszugehen. Doch wie bereits im UNESCO-Weltbildungsbericht 2016 erläutert, werden wesentliche Fragen von Bildung und lebenslangem Lernen, insbesondere Fragen im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung, nur oberflächlich berücksichtigt.

Dennoch ist der neue Monitoring-Fokus so ehrgeizig, dass er eine beträchtliche Mobilisierung von Ressourcen für die Festlegung von Standards und die Anwendung relevanter Methoden erfordert, um Chancengerechtigkeit, Qualität und Lernen zu erfassen. Dies unter Einbeziehung der Länder zu koordinieren, ist ein kostspieliges Unterfangen. In Zeiten beträchtlicher Einschränkungen in der Finanzierung globaler öffentlicher Güter wie Statistik und Forschung ist dies kein leichtes Unterfangen.

Einige der institutionellen Grundlagen wurden bereits geschaffen, insbesondere die Technische Kooperationsgruppe zu den Indikatoren für die Bildungsagenda 2030 (*Technical Cooperation Group on the Indicators for SDG 4-Education 2030*), deren Sekretariat im UNESCO-Institut für Statistik (UIS) angesiedelt ist. Ziel dieser Gruppe ist die Erreichung eines Konsens' hinsichtlich der Definition von thematischen Indikatoren und der Aufbau nationaler Ownership an dem Verfahren. Unsere Analyse zeigt aber, dass die internationale Gemeinschaft noch viel mehr investieren muss, um sicherzustellen, dass alle Indikatoren wohl definiert und gemessen werden.

## SDG 4 Hochwertige Bildung für alle sicherstellen 10 Unterziele





**UNTERZIEL 4.1**

# Primar- und Sekundarschulbildung

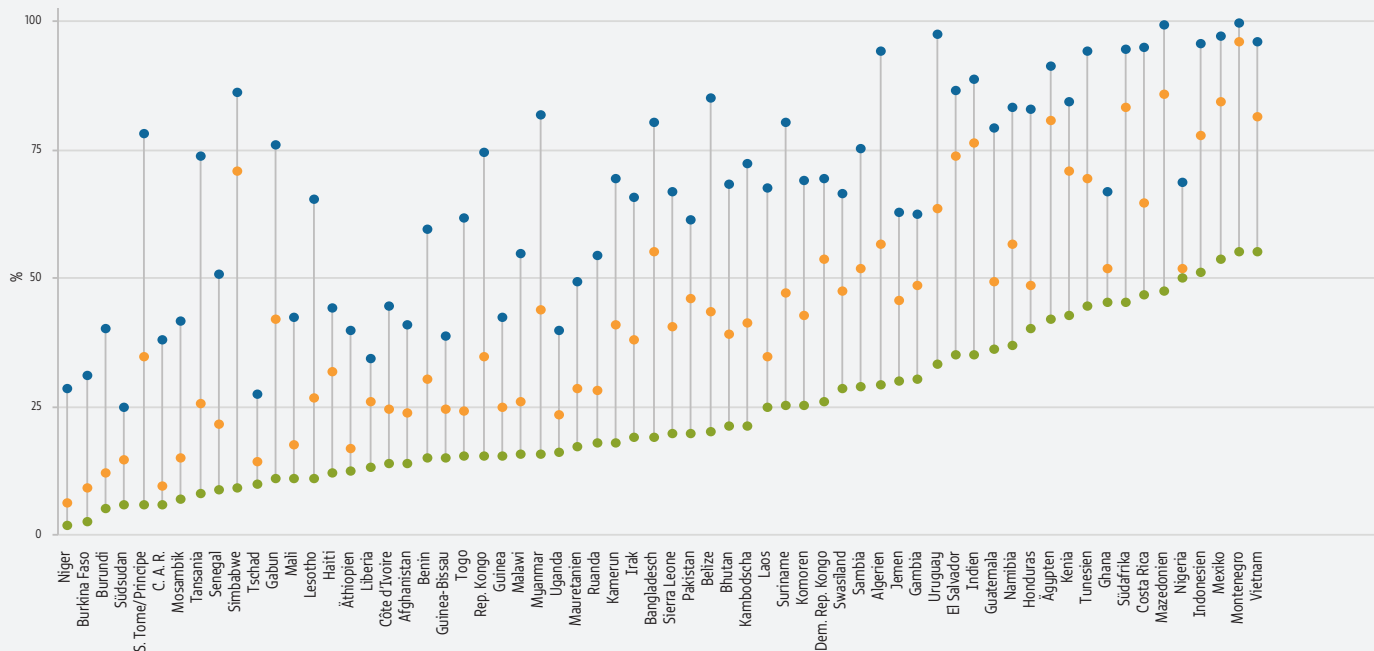
Der globale Indikator für Unterziel 4.1 ist die Messung der Lese- und Rechenfähigkeiten in einer frühen Klassenstufe, am Ende der Grundschule und am Ende der unteren Sekundarschulbildung. Bislang existiert kein globaler Standard für diese Fähigkeiten, auch wenn vor kurzer Zeit durch die *Global Alliance to Monitor Learning*, die durch das UNESCO-Institut für Statistik koordiniert wird, Schritte in diese Richtung unternommen wurden.

Etwa die Hälfte aller Staaten weltweit führt eine nationale Lernstandserhebung im Lesen und Rechnen jeweils am Ende der Grund- und der unteren Sekundarschulbildung durch. Dennoch haben 2017 nur zwischen 25% und 38% der Staaten, die an regionalen oder internationalen Lernstandserhebungen teilgenommen haben, Daten für den globalen Indikator geliefert. Zudem werden die Ergebnisse im Hinblick auf die durch die jeweiligen Erhebungen definierten Fähigkeitsniveaus ermittelt und sind somit nicht vergleichbar.

Die Länder der Gruppe der E9, einem Forum von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen, die sich verpflichtet haben, die Bildungsagenda 2030 (SDG4) zu erreichen, und in denen über die Hälfte der Weltbevölkerung lebt, sind zentral für die globale Berichterstattung über Lernergebnisse. Die E9-Länder Brasilien, Ägypten, Indonesien und Mexiko liefern Daten zu einigen der drei Bildungsstufen, während Bangladesch, China, Indien, Nigeria und Pakistan auf keiner Stufe zu diesem Indikator berichten. Daher ist es von zentraler Bedeutung, dass sich alle neun Staaten entweder an einer länderübergreifenden Studie beteiligen oder ihre nationalen Lernstandserhebungen für die Berichterstattung nutzen, unter der Voraussetzung, dass sie den Qualitätsstandards entsprechen.

**ABBILDUNG 7:**

**In fast der Hälfte aller Staaten schließt nur jeder zweite Jugendliche die Sekundarschulbildung ab**  
Abschlussrate, nach Bildungsstufe, ausgewählte Staaten, 2010–2015



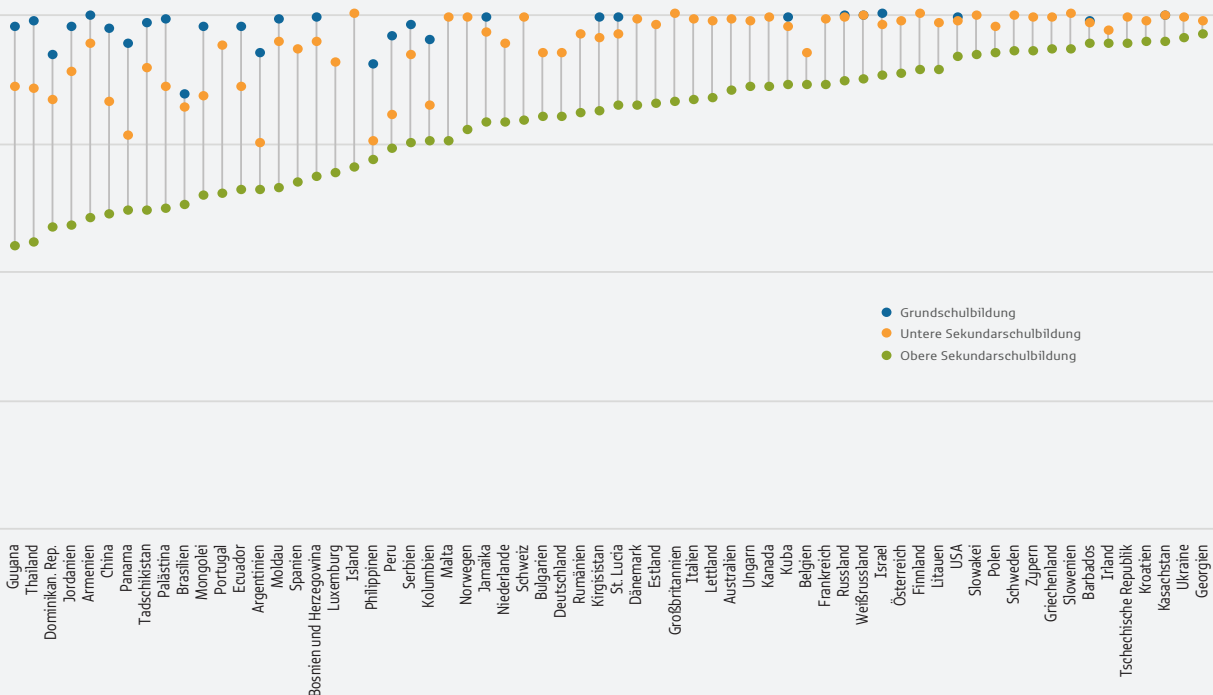
Quelle: Analyse des Global Education Monitoring Report Teams basierend auf Haushaltsbefragungen.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten deuten die Daten aus länderübergreifenden Lernstandserhebungen darauf hin, dass viele Schüler in vielen Ländern, insbesondere in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen, die Mindestniveaus an Kompetenzen nicht erreichen. In Tschad, Kuwait und Nicaragua erreichte zum Ende der Grundschule und in Algerien, Indonesien und Mazedonien zum Ende der unteren Sekundarschulbildung ein Drittel oder weniger der Schüler das jeweilige Mindestniveau in Mathematik. Im Lesen erreichten am Ende der Grundschule in Kamerun, der Republik Kongo und Togo sowie zum Ende der unteren Sekundarschulbildung in Albanien, Georgien und Libanon weniger als die Hälfte der Schüler das jeweilige Mindestniveau.

Diese Werte messen die Leistungen von Denjenigen, die die entsprechende Klassenstufe erreicht hatten. Davon ausgehend, dass Diejenigen, die die Schule abgebrochen oder nie begonnen haben, das Mindestniveau nicht erreichen, muss der tatsächliche Anteil Derer, die das Mindestniveau an Kompetenzen erreicht haben, nach unten korrigiert werden. 2015 gingen 264 Millionen Kinder und Jugendliche im grundschul- beziehungsweise sekundarschulpflichtigen Alter nicht zur Schule. Nach einer Abnahme Anfang der 2000er Jahre stagniert die Anzahl der Kinder, die keine Schule besuchen: seit 2008 in der Grundschulbildung, seit 2012 in der unteren und seit 2013 in der oberen Sekundarschulbildung.

Eine Schule zu besuchen ist keine Garantie dafür, einen Abschluss zu erreichen. Laut Daten aus Haushaltsbefragungen für 2010 bis 2015 lag die globale Abschlussrate in der Grundschulbildung bei 83%, in der unteren Sekundarschulbildung bei 69% und in der oberen Sekundarschulbildung bei 45%. Ausgehend von Daten für den Zeitraum 2010 bis 2015 aus 128 Ländern, die 90% der Weltbevölkerung im Sekundarschulalter repräsentieren, hatte in 40 Ländern weniger als jeder vierte Jugendliche die Sekundarschule abgeschlossen und in 60 Ländern weniger als jeder zweite. Nur in 14 Ländern lag die Abschlussrate bei mindestens 90% (**Abbildung 7**).

Eine Möglichkeit, Schulabbruch zu verhindern, ist es, sicherzustellen, dass Bildung kostenlos und verpflichtend ist. In etwa 70% der Länder besteht eine Schulpflicht von mindestens neun Jahren, in Subsahara-Afrika liegt dieser Anteil bei nur 40%. Weltweit garantiert nicht einmal jedes fünfte Land 12 Jahre kostenlose und verpflichtende Schulbildung. Solche Garantien sind in Lateinamerika und der Karibik (47% der Länder) sowie im Kaukasus und Zentralasien (38% der Länder) am weitesten verbreitet, während kein Land mit niedrigem Einkommen dies vorsieht.





# Frühkindliche Bildung

## UNTERZIEL 4.2

Für die frühkindliche Bildung schreibt nur ein Drittel der Länder weltweit gesetzlich mindestens ein Jahr der kostenlosen Bereitstellung vor, 21% der Länder ein Jahr verpflichtend und 17% ein Jahr sowohl kostenlos als auch verpflichtend.

Dennoch beteiligten sich 2015 69% der Kinder, die ein Jahr jünger waren als das Einschulungsalter in die Grundschule, an organisiertem Lernen, was der erste globale Indikator für Unterziel 4.2 ist. Dabei reichten die regionalen Anteile von 95% in Europa und Nordamerika sowie in Lateinamerika und der Karibik und bis zu 42% in Subsahara-Afrika. Viele Länder konnten seit 2000 starke Zuwächse bei der Beteiligung verzeichnen (**Abbildung 8**).

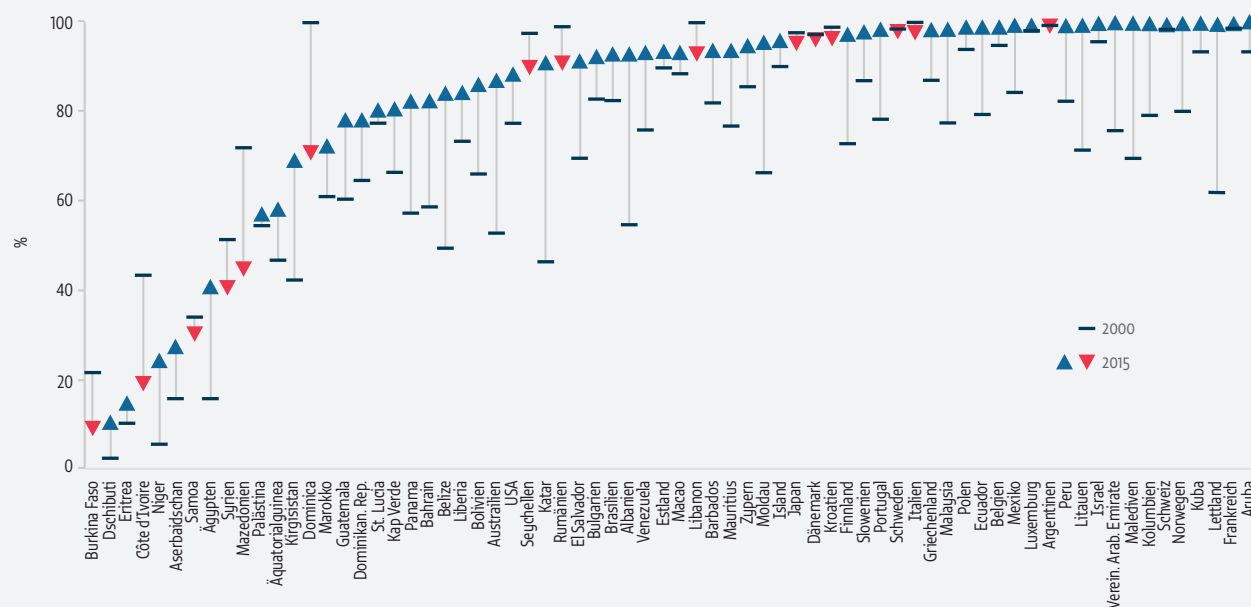
Im Großteil der Welt sind die Chancen auf frühkindliche Bildung sehr ungleich verteilt. In 52 Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen kamen von 2010 bis 2015 bei den Kindern, die an organisierten Lernprogrammen teilnahmen, nur etwa zwei 3- bis 4-Jährige aus dem ärmsten Fünftel der Haushalte auf zehn Kinder aus dem reichsten Fünftel. In Serbien und Nigeria lag die Beteiligungsrate bei den reichsten Kindern bei über 80% und bei den ärmsten maximal bei 10%.

Der Unterschied in der Beteiligungsrate zwischen Stadt und Land lag in Tunesien und Turkmenistan bei über 40 Prozentpunkten, während in Bangladesch, Jamaika, Mexiko, Palästina, St. Lucia, Thailand, São Tomé und Príncipe beinahe Parität oder gar ein leichter Vorteil für Kinder aus ländlichen Gebieten verzeichnet wurde.

**ABBILDUNG 8:**

**Die Beteiligung an frühkindlicher Bildung ist in vielen Staaten rapide angestiegen**

*Beteiligungsrate an organisiertem Lernen (ein Jahr vor dem offiziellen Einschulungsalter in die Grundschule), ausgewählte Staaten, 2000 – 2015*

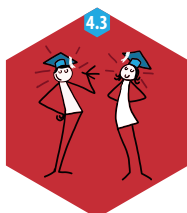


Quelle: UIS Datenbank.



Ziel des zweiten globalen Indikators ist es, die frühkindliche Entwicklung abzubilden. Doch im Hinblick darauf, was bezüglich der gesundheitlichen, psychosozialen und Lerndimensionen gemessen werden soll, gehen die Ansichten auseinander. Laut Index der frühkindlichen Entwicklung von UNICEF (*Early Child Development Index*), der die Hauptdatenquelle hierfür darstellt, galten in Ländern wie der Demokratischen Republik Kongo, Mauretanien und Nepal weniger als zwei Drittel der Kinder im Alter von 36 bis 59 Monaten als normal entwickelt. Es werden derzeit beträchtliche Anstrengungen unternommen, um die Methodik dieses indirekt erhobenen Messwertes weiterzuentwickeln.

Das häusliche Umfeld hat einen starken Einfluss auf die frühkindliche Entwicklung. In fast der Hälfte der Länder, für die Daten vorliegen, lebte mindestens ein Viertel der Kinder im Alter von 36 bis 59 Monaten in Haushalten, in denen die Bezugspersonen sich nicht an vier oder mehr Aktivitäten beteiligten, die das Lernen und die Schulfähigkeit fördern wie Lesen, Bilderbücher ansehen, Singen, Zählen oder Zeichnen. Die Wahrscheinlichkeit für solche Aktivitäten war in den ärmsten Haushalten geringer als in den reichsten.



### UNTERZIEL 4.3

## Berufliche, akademische und Erwachsenenbildung

Der globale Indikator für Unterziel 4.3 ist die Beteiligungsrate von Jugendlichen und Erwachsenen an formaler und non-formaler Bildung und Ausbildung. Arbeitserhebungen haben das Potential, als Datenquelle zu dienen. So zeigt zum Beispiel die EU-Arbeitserhebung, die die Beteiligung sowohl an formaler als auch an non-formaler Bildung und Ausbildung erfasst, dass eher Frauen und jüngere Menschen daran teilnehmen. Um eine länderübergreifende Vergleichbarkeit und Vollständigkeit zu erreichen, muss im Rahmen des Designs von Arbeitserhebungen im Rest der Welt ein gemeinsames Modul entwickelt werden, das sowohl die formale als auch die non-formale Bildung berücksichtigt.

Weltweit nahmen im Jahr 2015 über 60 Millionen Sekundarschüler – etwa 10% aller Sekundarschüler – eine Berufsausbildung auf, die meisten davon aus der oberen Sekundarschulbildung. Diese Quote hat sich seit 2000 in den meisten Regionen kaum verändert, wengleich die Beteiligung im Kaukasus und Zentralasien stieg und im Pazifikraum sank. Die berufliche Bildung blieb männerdominiert; Mädchen machen hier 43% aus.

2015 schrieben sich 213 Millionen Studierende in Bildungsgängen an Hochschulen ein. Seit 2000 stieg die Bruttoeinschulungsrate<sup>1</sup> in den Ländern mit höherem mittlerem Einkommen um beinahe 30 Prozentpunkte von 17% auf 46%. Der Beteiligungszuwachs im Kaukasus und Zentralasien sowie in Subsahara-Afrika stagnierte jedoch fast. Der Anteil der Einschreibungen an privaten Einrichtungen nimmt zu.

In der Hochschulbildung haben Frauen die Männer überholt; Subsahara-Afrika ist die einzige Region, in der weniger Frauen als Männer ein Studium aufnehmen. Bei den Abschlüssen in den Bereichen Wissenschaft, Technologie, Ingenieurwissenschaften und Mathematik liegen Frauen allerdings zurück.

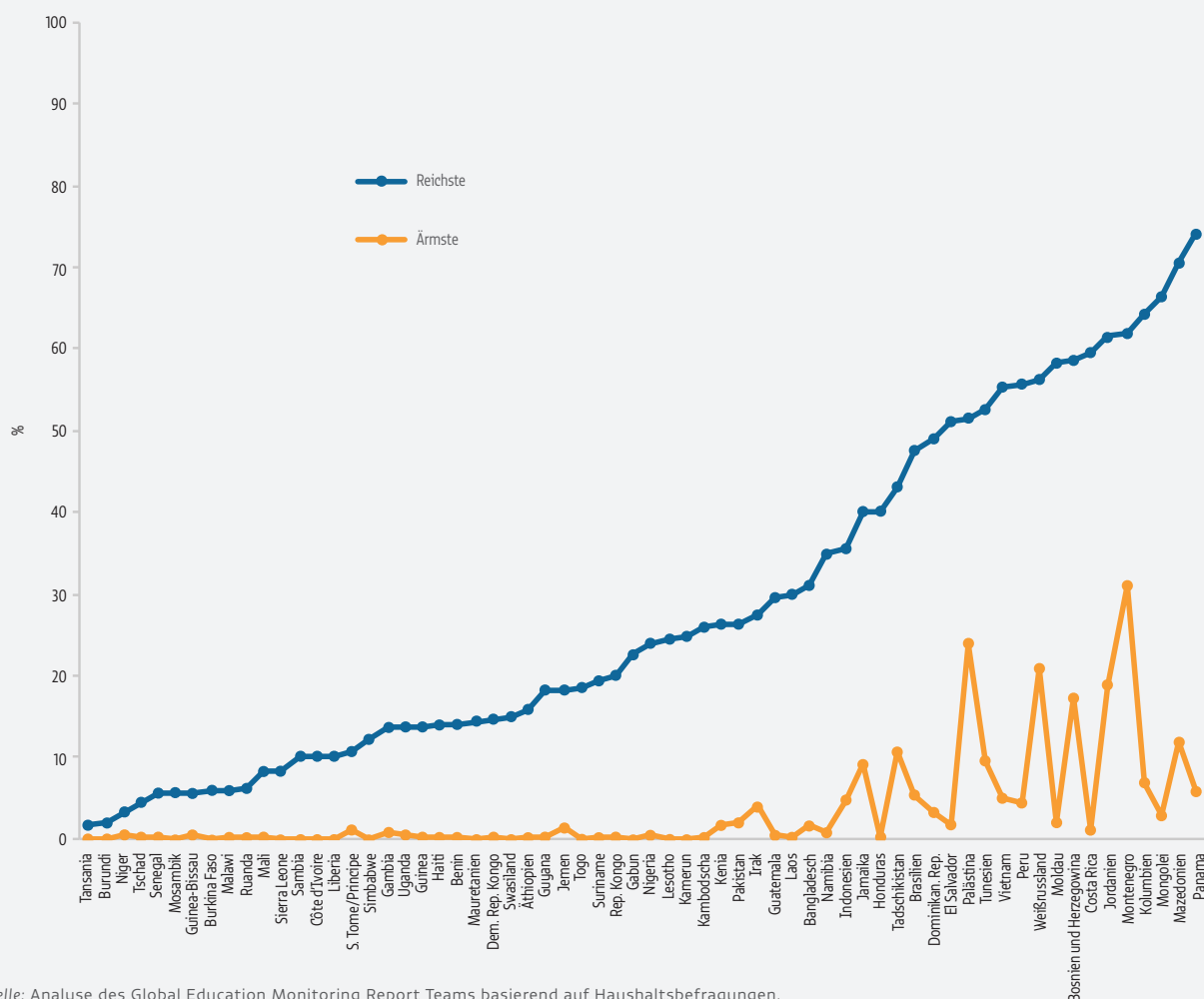
” 2015 nahmen über 60 Millionen Sekundarschüler weltweit eine Berufsausbildung auf und schrieben sich 213 Millionen in Bildungsgängen an Hochschulen ein “

<sup>1</sup> Bruttoeinschulungsraten ergeben sich aus dem Verhältnis aller in einer bestimmten Bildungsstufe eingeschulten Kinder (egal welchen Alters) zur Größe der für diese Stufe offiziell vorgesehenen Altersgruppe.

Haushaltsbefragungen können dazu genutzt werden, Disparitäten hinsichtlich Beteiligung und Abschluss in post-sekundärer<sup>2</sup> Bildung abzubilden. Neue Schätzungen für diesen Bericht zeigen, dass die Beteiligungsrate für die 18- bis 22-Jährigen im reichsten Fünftel der Bevölkerung von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen ansteigen, im ärmsten Fünftel aber nahe Null bleiben. In El Salvador erhielten 51% aus dem reichsten Fünftel und weniger als 2% aus dem ärmsten Fünftel post-sekundäre Bildung in irgendeiner Form, während die entsprechenden Anteile in der Mongolei bei 67% und 3% lagen. Dies macht deutlich, dass in vielen Ländern mit mittlerem Einkommen ein dringender Bedarf an politischen Maßnahmen besteht, um die post-sekundäre Bildung zugänglicher zu machen (**Abbildung 9**).

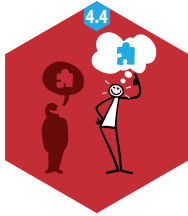
In Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen hat ein großer Teil der erwachsenen Bevölkerung die Grundschule nicht abgeschlossen. Dennoch ist es wenig wahrscheinlich, dass sie in die Grundschule zurückkehren, um ihre Grundbildung abzuschließen. In Kenia hat nur jeder zweite Erwachsene einen Grundschulabschluss, doch der Anteil von Erwachsenen in entsprechenden Bildungsgängen liegt bei nur 3%. Diese Statistiken liefern keine Angaben zu Weiterbildungen außerhalb des formalen Systems.

**ABBILDUNG 9:**  
**In Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen haben die Ärmsten kaum eine Chance auf post-sekundäre Bildung**  
 Beteiligungsrate in post-sekundärer Bildung nach Wohlstand, ausgewählte Staaten, 2010-2015



Quelle: Analyse des Global Education Monitoring Report Teams basierend auf Haushaltsbefragungen.

2 Post-sekundäre Bildung baut auf der sekundären Bildung auf und bereitet sowohl auf den Eintritt in den Arbeitsmarkt als auch auf weitergehende tertiäre Bildung vor. Sie entspricht Level 4 und folgende der Internationalen Standard-Klassifikation des Bildungswesens ISCED.



UNTERZIEL 4.4

# Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten für die Arbeitswelt

Berufliche Kompetenzen zu identifizieren, die in allen Kontexten relevant sind, ist ungeheuer komplex. Daher konzentriert sich das Monitoring für Unterziel 4.4 auf die Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) und digitale Kompetenzen. Die Fokussierung auf Ergebnisse einer bestimmten Kompetenz kann die Aufmerksamkeit von Politikern auf unterschiedliche Wege zu deren Erreichung lenken. Diese sind im Allgemeinen außerhalb der formalen Bildungssysteme zu finden.

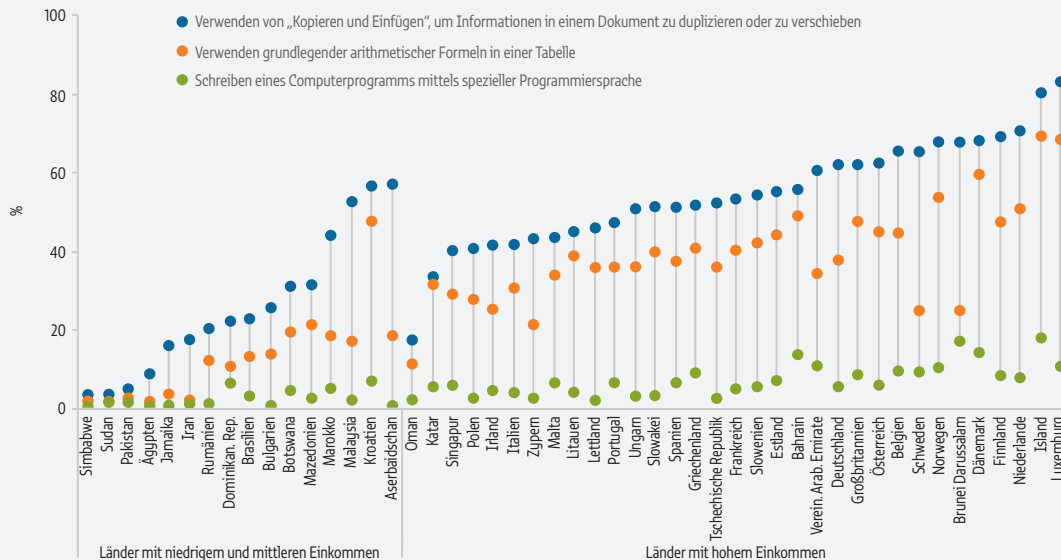
Eine Beurteilung des Kompetenzerwerbs kann direkt – vorzuziehen, aber aufwändig – oder indirekt erfolgen, etwa über Daten aus Haushaltsbefragungen. Ein Vergleich direkter und indirekter Messwerte mittels Daten von Eurostat und Ergebnissen der PIAAC-Studie der OECD (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) wies nach, dass die zwei Arten von Messwerten positiv korrelierten, wenngleich die Korrelationen auf niedrigeren Kompetenzniveaus höher waren.

Laut Daten zum globalen Indikator konnten Erwachsene in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen nicht einmal leichte Computeraufgaben ausführen. So waren zum Beispiel in Sudan und Simbabwe nur 4% der Erwachsenen in der Lage, Dateien zu kopieren und einzufügen (**Abbildung 10**).

Hinsichtlich komplexerer Kompetenzen ist die Disparität unter den Ländern beträchtlich. In der Europäischen Union konnte 1% der Erwachsenen in Bulgarien Computerprogramme schreiben; in Dänemark lag dieser Anteil bei 14%. Auch die Geschlechterdisparität ist hoch. In der Tschechischen Republik und Ungarn kamen auf 100 Männer mit Programmierkenntnissen etwa 25 Frauen. Nur wenige Länder erreichen selbst bei einfacheren Kompetenzen Parität. In Italien, Deutschland und den Niederlanden kamen auf 100 Männer, die grundlegende arithmetische Formeln in einer Tabelle anwenden können, etwa 75 Frauen.

**ABBILDUNG 10:**

**Die Verbreitung grundlegender IKT-Kompetenzen ist in Staaten mit niedrigem und mittlerem Einkommen sehr begrenzt. Anteil an Erwachsenen, die in den letzten drei Monaten am Computer gearbeitet haben, ausgewählte Staaten, 2014-2016**



Quelle: ITU Datenbank.



**UNTERZIEL 4.5**

# Chancengerechtigkeit

Die Globale Nachhaltigkeitsagenda unterstreicht den Bedarf an Kontrolle von Chancengerechtigkeit bezüglich einer Reihe von individuellen Charakteristika, Inputs und Ergebnissen sowie Bildungsstufen.

Im Durchschnitt hat die Welt das Ziel der Geschlechterparität auf allen Bildungsstufen außer der tertiären Bildung<sup>3</sup> erreicht (**Abbildung 11**). Dies ist jedoch nicht für alle Regionen und Einkommensgruppen der Länder oder auf Ebene der einzelnen Länder zutreffend. Nur 66% der Länder haben Geschlechterparität in der Grundschulbildung erreicht, 45% in der unteren Sekundarschulbildung und 25% in der oberen Sekundarschulbildung.

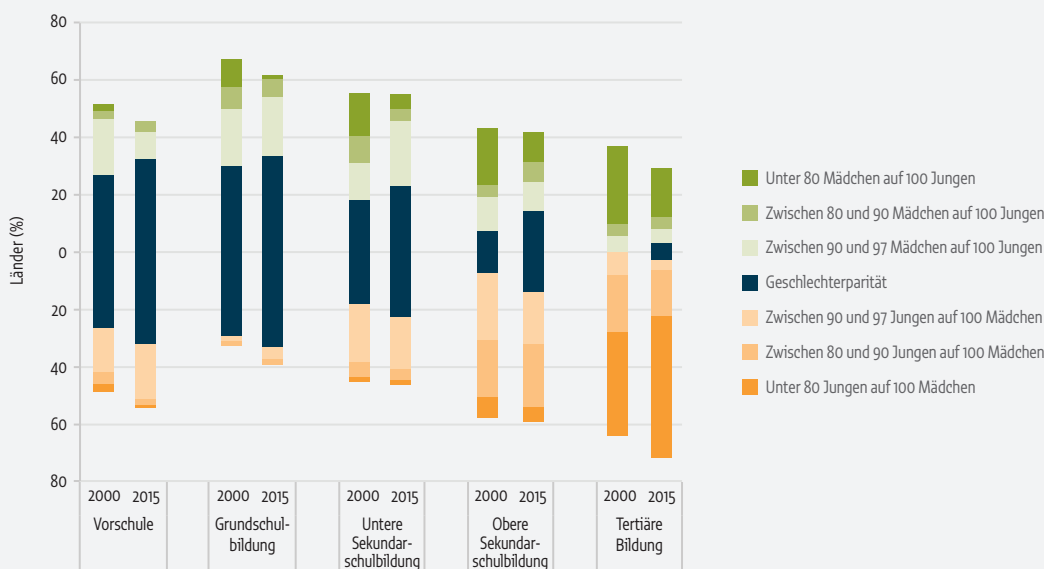
Geschlechterdisparität bei den Lernergebnissen weist oft unerwartete Muster über Fächergrenzen und Zeiträume hinweg auf. So besteht zum Beispiel in einigen Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen in Lateinamerika und der Karibik sowie in Subsahara-Afrika im Fach Mathematik ein klarer Nachteil für Mädchen zum Ende der Grundschule. In der unteren Sekundarschulbildung scheinen die Länder im Durchschnitt Geschlechterparität bei den Lernergebnissen zu erreichen.

Frauen sind in Positionen im Bildungsmanagement unterrepräsentiert. In Japan sind 39% der Lehrerinnen und Lehrer in der unteren Sekundarschulbildung, aber nur 6% der Schulleitungen Frauen. Dort, wo Daten

**ABBILDUNG 11:**

**Staaten erreichen zunehmend Geschlechterparität, doch die Herausforderungen bleiben bestehen, besonders auf höheren Bildungsstufen**

Staatenanteil nach Höhe des Geschlechterparitätsindex der Bruttoeinschulungsrate und nach Bildungsstufe, 2000 und 2015



Quelle: UIS Datenbank.

<sup>3</sup> Die tertiäre Bildung baut auf der Sekundarschulbildung auf und bietet Lernaktivitäten in spezialisierten Bereichen. Ihr Ziel ist Lernen mit einem hohen Grad an Komplexität und Spezialisierung. Die tertiäre Bildungsstufe schließt ein, was allgemein unter akademischer Bildung verstanden wird, aber auch fortgeschrittene berufliche Bildung und Weiterbildung. Sie bezeichnet Level 5-8 der Internationalen Standard-Klassifikation des Bildungswesens ISCED.

zu verschiedenen Stufen vorliegen, nimmt der Anteil an Frauen in Führungspositionen auf den höheren Bildungsstufen ab: In Österreich sind 79% der Leitungen von Grundschulen Frauen, in der unteren Sekundarschulbildung werden nur noch 32% der Leitungspositionen von Frauen besetzt.

Wohnort und Wohlstand sind zwei wesentliche Größen, die eine genauere Betrachtung verdienen. Im Zeitraum 2010 – 2015 entfielen auf 100 Jugendliche in Städten nur 75 Jugendliche in ländlichen Gebieten, die die untere Sekundarschulbildung abschlossen. Für die Armen fällt der Paritätsindex noch schlechter aus. Global schlossen im Vergleich zu 100 Jugendlichen im reichsten Fünftel nur 61 Jugendliche im ärmsten Fünftel der Bevölkerung die untere Sekundarschulbildung ab. Die entsprechenden Zahlen in Ländern mit niedrig-mittlerem Einkommen lagen bei 100 zu 54 und in den Ländern mit niedrigem Einkommen bei nur 100 zu 14. Während die globale Abschlussrate bei 69% lag, schlossen nur 12% der ärmsten Jungen und 8% der ärmsten Mädchen die untere Sekundarschulbildung ab.

Zudem erfassen Haushaltsbefragungen viele benachteiligte Bevölkerungsgruppen nicht, darunter Saisonarbeiter, Obdachlose, Flüchtlinge und Menschen in Konfliktgebieten. Es wird geschätzt, dass aufgrund des Erhebungsdesigns weltweit etwa 250 Millionen Menschen von Befragungen ausgeschlossen und weitere 100 Millionen unterrepräsentiert sind, hierzu zählen unter anderem Slumbewohner.

Sprache ist ein Merkmal, das zwischen den Ländern schwer vergleichbar ist. Für die Chancengerechtigkeit ist es aber von großer Bedeutung. Mindestens sechs Jahre Unterricht in der Muttersprache verbessern die Leistungen von Schülern. Eine Überprüfung von Richtlinien in 21 Ländern im östlichen und südlichen Afrika zeigt, dass die meisten auf eine Strategie des frühen Übergangs in die Zweisprachigkeit setzen und bis zur Klassenstufe 4 oder 5 in einer oder mehreren lokalen Sprachen unterrichten. Doch werden die Strategien aufgrund von Ressourcenknappheit oder dem Widerstand von wesentlichen Akteuren, wie Lehrkräften und Eltern, nicht immer umgesetzt.

Eine neue Analyse für diesen Bericht kombiniert Bevölkerungsstatistiken, Sprachdemografie und Sprachpolitik in der Bildung, um 11 ost- und südostasiatische Länder nach dem Anteil der Schüler einzustufen, die die Unterrichtssprache zuhause sprechen. Die Analyse schätzt, dass in Brunei Darussalam und Indonesien unter 25% der Kinder Zugang zu Bildung in ihrer Muttersprache haben, in Vietnam hingegen etwa 90%.

Auch länderübergreifende Lernstandserhebungen können zur Erfassung von sprachlichen Belangen beitragen. So belegte zum Beispiel die TIMSS-Studie (*Trends in International Mathematics and Science Study*), dass 78% der Viertklässler in den teilnehmenden Ländern die Testsprache immer oder fast immer zuhause verwendeten.

Im Hinblick auf das Thema Behinderung liegt die doppelte Herausforderung in der Messung des Anteils von Behinderung in der Bevölkerung und der damit verbundenen Bildungsnachteile. In zwei Umfragen zu Demografie und Gesundheit spiegelte sich ein großer Unterschied im geschätzten Anteil von Menschen mit Behinderungen (2,1% in Kambodscha und 9,7% auf den Malediven) auch in einzelnen Beurteilungen der Auswirkung von Behinderungen auf die Teilnahme am Unterricht wider: Auf den Malediven lag die Beteiligungsrate in der Grundschule bei 85% von Kindern mit Behinderungen und bei 94% von Kindern ohne Behinderung, während die entsprechenden Raten in Kambodscha bei 43% und 93% lagen.

## **BENACHTEILIGTE GRUPPEN ZU IDENTIFIZIEREN, IST NICHT IMMER EINFACH**

Die Globale Nachhaltigkeitsagenda erkennt an, dass „Alle Menschen, unabhängig von Geschlecht, Alter, Hautfarbe, Ethnizität ebenso wie Menschen mit Behinderungen, Migranten und indigene Völker“ Zugang zu Möglichkeiten des lebenslangen Lernens haben sollen. Die Länder müssen Daten sammeln, um den Fortschritt auf dem Weg zu den SDGs zu messen und um die Menschenrechtskonventionen, die sie ratifiziert haben, einzuhalten. In der Praxis gibt es nach wie vor beträchtliche Probleme, die durch die Länder verursacht werden und Bedenken, die von marginalisierten Gruppen vorgebracht werden.

”  
Etwa 250 Millionen Menschen weltweit sind aufgrund des Erhebungsdesigns von Befragungen ausgeschlossen und weitere 100 Millionen sind unterrepräsentiert  
“

Datenerhebungen zu marginalisierten Gruppen können die Privatsphäre verletzen. Laut Datenschutzgesetzen können Informationen zu ethnischer und religiöser Zugehörigkeit als sensibel eingestuft werden. Einige Länder, zum Beispiel Schweden, erheben keine Daten zur Ethnizität, obwohl es dort keine Gesetze gibt, die dies verbieten. Andere Länder untersagen die Erhebung personenbezogener Daten, gestatten aber die Erhebung anonymisierter Daten. Über ein Drittel der Erhebungsfragebögen enthielten keinerlei Form ethnischer Klassifizierung.

Da Daten zu ethnischen Minderheiten missbraucht worden sind, um Bevölkerungsgruppen zu stigmatisieren, können marginalisierte Gruppen selbst zögern, Angaben zu machen. Aus Angst vor Diskriminierung misstrauen Roma in Europa häufig Volkszählungen oder anderen Erhebungen. Menschen mit Behinderungen geben dies möglicherweise aus Angst vor Stigmatisierung nicht an. Zudem kann es sein, dass Regierungen die Datenerhebung unterlassen aus Sorge, die Ergebnisse könnten ein schlechtes Licht auf ihre Politik werfen oder Spannungen in der Bevölkerung verschärfen.

Die Messung und der Vergleich von Benachteiligung werden durch die vielen unterschiedlichen Definitionen von Behinderung, Ethnizität und anderen Kategorien noch erschwert. Die meisten aufgeschlüsselten Datenkategorien, einschließlich zu Ethnizität, entwickeln sich mit sozialen und politischen Einstellungen oder Entwicklungen weiter. Dadurch sind die Ergebnisse über einen Zeitraum hinweg schwer zu vergleichen. Die Selbstauskunft zu Benachteiligung mag zwar nützlich sein, um ethische Konflikte bei der Datenerhebung zu vermeiden. Es stellt sich dann jedoch die Frage, ob Einzelpersonen präzise Auskunft geben. Auch die externe Identifikation von Benachteiligung ist problematisch, da sie der Voreingenommenheit des Beobachters unterliegt.



#### UNTERZIEL 4.6

## Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten

Von 2000 bis 2015 stieg die Alphabetisierungsrate von Erwachsenen von 81,5% auf 86%; in Subsahara-Afrika liegt sie allerdings nach wie vor bei 64% und in Ländern mit niedrigem Einkommen bei unter 60%. Die Zahl der Erwachsenen ohne jegliche Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten sank um nur 4% auf 753 Millionen.

Die Zahl der Jugendlichen ohne Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten sank hingegen um 27%. Dennoch können über 100 Millionen junge Menschen nicht lesen. In Subsahara-Afrika und Ländern mit niedrigem Einkommen ist dies mehr als jeder vierte.

Die weiter bestehende Trennung zwischen Muttersprache und Unterrichtssprache spielt eine besonders wichtige Rolle bei der langsamen Entwicklung der Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten in Subsahara-Afrika. Eine neue Analyse für diesen Bericht zeigt, dass in 36 Ländern der Region nur die Hälfte der Erwachsenen, die fünf Jahre lang die Schule besuchten, einen ganzen Satz lesen kann. Von den Erwachsenen jedoch, deren fünfjährige Schulbildung in Systemen erfolgte, die Muttersprachen den Vorzug gaben, konnten 69% einen Satz lesen, im Vergleich zu nur 41% in Systemen, die in einer Kolonialsprache oder mehrsprachig unterrichteten.

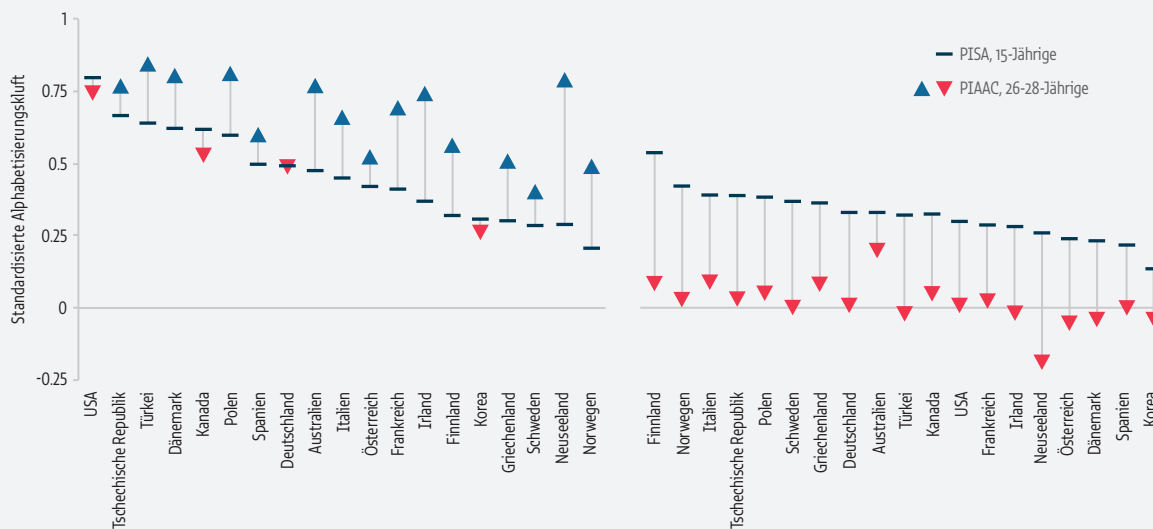
„  
Über 100 Millionen  
junge Menschen  
können nicht lesen  
“

Es hat beträchtliche Bemühungen gegeben, den traditionellen Messwert der Alphabetisierung, der größtenteils per Selbsteinschätzung gewonnen wird, durch das geeignetere, direkt bewertete, nuancierte Konzept von Alphabetisierungsstufen zu ersetzen. Dennoch hat sich der neue Ansatz, der zur Berichtslegung über den globalen Indikator für Unterziel 4.6 notwendig ist, bislang nicht durchgesetzt, abgesehen von einigen wenigen Ländern mit hohem Einkommen.



**ABBILDUNG 12:**

**Während sozio-ökonomische Unterschiede im Alphabetisierungsgrad unter Jugendlichen im Alter von 15 Jahren in den nächsten 12 Jahren zunehmen, verschwinden geschlechterbedingte Unterschiede**  
Standardisierte Alphabetisierungskluft im Alter von 15 Jahren laut PISA- und im Alter von 26 bis 28 Jahren laut PIAAC-Studie, ausgewählte Staaten, 2000 – 2003 bis 2011 – 2014



Quelle: Borgonovi et al. (2017).

Geschätzte 19% der Erwachsenen in den Ländern, die sich an der PIAAC-Studie der OECD beteiligten, erreichten das Mindestniveau an Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten nicht.

Ungleichheiten bei den Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten je nach sozioökonomischem Status sind weit verbreitet. So war zum Beispiel in den OECD-Ländern, die sich an der PIAAC-Studie beteiligten, die Wahrscheinlichkeit, dass ein Erwachsener das Mindestniveau an Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten nicht erreicht, über dreimal höher, wenn dessen Eltern keine obere Sekundarschulbildung abgeschlossen hatten, als wenn mindestens ein Elternteil über tertiäre Bildung verfügte (33% vs. 10%). In der Tschechischen Republik und der Slowakei war der Unterschied um das 10-fache höher (29% vs. 3%).

Einige Arten von Disparitäten entwickeln sich weiter. Der Vergleich von PISA-Studien unter 15-jährigen und PIAAC-Studien, die 12 Jahre später durchgeführt wurden, zeigte überraschende Veränderungen im Lauf des Übergangs vom Jugend- zum Erwachsenenalter. Sozioökonomische Disparitäten nahmen in 75% der verglichenen 20 Länder zu und konzentrierten sich bei denjenigen, die im Alter von 15 Jahren schlecht abgeschnitten hatten. Der Unterschied zwischen den Geschlechtern verschwand hingegen fast vollständig. Die PIAAC-Studie zeigte unter Jugendlichen im Alter von 16 Jahren eine leichte Geschlechterdisparität, was allerdings auf die unterschiedliche Durchführung der zwei Studien zurückzuführen sein kann (**Abbildung 12**).



**UNTERZIEL 4.7**

# Nachhaltige Entwicklung und Global Citizenship

Menschenrechtsbildung, die Aufklärung über Grundfreiheiten und die Berichtslegung zur UNESCO-Empfehlung über Erziehung für internationale Verständigung, Zusammenarbeit und Frieden von 1974 sind als Mittel zur Fortschrittsmessung des globalen Indikators für Unterziel 4.7 vorgeschlagen worden. Die Selbsteinschätzung der politischen Umsetzung ist dabei jedoch möglicherweise aus politischen Gründen nicht objektiv, glaubhaft oder nuanciert genug und kann zur Beurteilung, ob Strategien tatsächlich umgesetzt werden, ungenügend sein. Die UNESCO erkennt den Bedarf an, die Richtlinien zur Erstellung nationaler Berichte weiter genauer abzustimmen, damit sie der Anforderung des Monitorings des globalen Indikators besser entsprechen.

Im Lauf der Fünften Konsultation zur Empfehlung von 1974 berichteten über 85% der Länder, Menschenrechte und Grundfreiheiten in die Bildungspolitik und in die Lehrpläne zu integrieren, doch nur 51% schlossen Bildung für nachhaltige Entwicklung in die Politik und 33% in die Lehrpläne ein. In der Lehrerausbildung behandelte etwa die Hälfte der Länder Frieden, Gewaltlosigkeit, Menschenrechte und Grundfreiheiten, 16% bezogen kulturelle Vielfalt und Toleranz ein und nur 7% Bildung für nachhaltige Entwicklung (**Abbildung 13**).

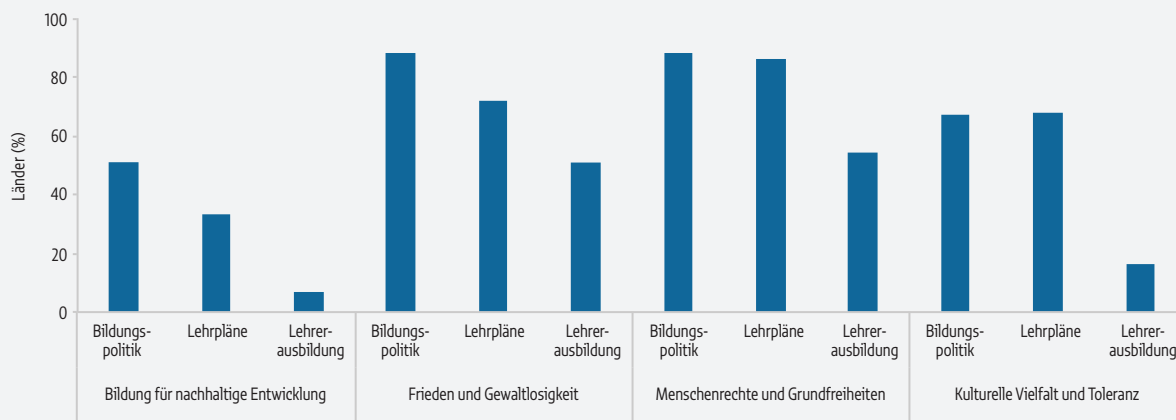
In vielen Ländern werden Lehrerinnen und Lehrer schlecht darauf vorbereitet, die Themen, die im Zusammenhang mit Unterziel 4.7 stehen, zu unterrichten. Einige Ausbildungsprogramme werden darauf eingestellt, doch die Bemühungen sind bruchstückhaft. Irland und Jamaika verzeichnen Fortschritte und beziehen Nachhaltigkeit und Global Citizenship bereits zu Beginn in die Lehrerausbildung ein. Die kontinuierliche berufliche Weiterbildung ist ein üblicheres Instrument zur Unterstützung des Lehrkräftepersonals, wird jedoch selten systematisch angeboten.

Umfassende schulische Sexualerziehungsprogramme, die geschlechtsspezifische Machtverhältnisse thematisieren, verunfächern die Wahrscheinlichkeit, die Raten sexuell übertragbarer Krankheiten und ungewollter Schwangerschaften zu senken. Eine 2015 durchgeführte Untersuchung von 48 Ländern ergab, dass fast 80%

**ABBILDUNG 13:**

**Nur 7% der Staaten bezogen Bildung für nachhaltige Entwicklung in die Lehrerausbildung ein**

Anteil der zur fünften Konsultation der Empfehlung von 1974 berichtenden Staaten, die ausgewählte Begriffe in ihre Bildungspolitik, Lehrpläne und Lehrerausbildung aufnahmen, 2012



Quelle: McEvoy (2017).

über Strategien verfügten, die eine umfassende Sexualerziehung förderten, wenngleich diese nicht immer umgesetzt wurden. Studien in Ghana und Kenia stellten fest, dass unvollständige und mitunter falsche Informationen gelehrt wurden.

Es herrscht noch immer kein Konsens darüber, welche zu messenden Ziele Bildung für nachhaltige Entwicklung und Global Citizenship Education erreichen sollen. Die Messung wissenschaftlicher Kenntnisse über Klimawandel und Erde sind eine einfache Option. Die PISA-Studie von 2015 ergab, dass 21,5% der 15-Jährigen in den OECD-Ländern im Themenfeld „Erde und Weltraum“ unter dem Mindestniveau abschnitten. Die TIMSS-Studie belegte, dass sich das Wissen von Grundschulern im geowissenschaftlichen Bereich von 2011 bis 2015 in 15 Ländern verbesserte, in 9 verschlechterte und in 16 keine signifikante Veränderung aufwies.

Bestehende Methoden bewerten die Kenntnisstände von Schülern nur in der Grundbildung. Der Pilottest *Sustainability Literacy Test* von 2014 – 2016 beurteilte das Wissen über nachhaltige Entwicklung von Lernenden in der Hochschulbildung und von Erwachsenen. Die Teilnehmer beantworteten 54% der zentralen Fragen im Prüfungsmodus und 60% im Lernmodus (zu Hause und ohne Aufsicht) richtig. Bei Fragen zu Menschenrechten und Wirtschaft schnitten sie deutlich besser ab als bei Umweltthemen.

## LEHRBÜCHER SIND FÜR EINE AGENDA DER VIELFALT, DER TOLERANZ UND DES FRIEDENS ENTSCHEIDEND

Lehrbücher vermitteln nicht nur Fachwissen, sondern auch soziale Werte, politische Identitäten, Geschichte und ein Verständnis der Welt. In vielen Ländern behandeln sie allerdings wesentliche Konzepte des sozialen Zusammenhalts, der politischen Stabilität und der Zukunft des Planeten noch nicht in angemessener Weise.

Global Citizenship Education hat das Ziel, Prinzipien wie Menschenrechte, Demokratie und soziale Gerechtigkeit zu vermitteln. Zwischen 2000 und 2008 erwähnten 25% der Lehrbücher weltweit den Begriff Global Citizenship, in den 1980er Jahren lag dieser Anteil noch bei 13%. Um den Aufbau friedlicher Gesellschaften zu fördern, sollten Lehrbücher Themen wie Konfliktprävention, Konfliktlösung und Versöhnung thematisieren. Nur 10% der Lehrbücher enthalten explizite Aussagen zu diesen Themen. Viele Lehrbücher glorifizieren nach wie vor Militarismus und Krieg.

”  
Zwischen 2000 und 2008 erwähnten 25% der Lehrbücher weltweit den Begriff Global Citizenship, in den 1980er Jahren lag dieser Anteil bei nur 13%

“

Das Thema Vielfalt findet nur selten Eingang: So erwähnte 2000 – 2011 nur jedes vierte Sozialkundelehrbuch in der Sekundarstufe ethnische, kulturelle, religiöse und sprachliche Minderheiten. Die Behandlung von Immigrantinnen- und Flüchtlingsrechten hat zugenommen, doch einige Lehrbücher zeichnen immer noch stereotype Bilder von Migration und Migranten.

Im Zeitraum 2000 – 2011 erwähnten 37% der Lehrbücher die Rechte von Frauen, 1946 – 1969 hatte dieser Anteil noch bei 15% gelegen. Die Darstellung der Diskriminierung von Frauen stieg von 16% auf 38%. Viele Lehrbücher vermitteln jedoch nach wie vor implizite Botschaften, welche die Geschlechterungleichheit aufrechterhalten. Viele schließen Frauen entweder nicht ein oder stellen sie in unterwürfigen, traditionellen Rollen dar.

Internationale und regionale Akteure haben zu Reformen beigetragen. Insbesondere die UNESCO hat Normen und Standards etabliert und Länder bei der Umsetzung von Veränderungen gefördert. In Post-Konflikt-Ländern können Übergangsiniciativen den Wandel begünstigen. In Peru unterstützte die Wahrheitskommission Lehrbücher, die den Respekt vor Vielfalt und Menschenrechten fördern. Zivilgesellschaftliche Akteure können zwar den Weg für regierungsgestützte Projekte bereiten, doch spielen nach wie vor Akteure auf Seiten der Regierung eine wesentliche Rolle beim Anstoß von Veränderungen.



IMPLEMENTIERUNGS-  
MECHANISMUS 4.a

# Bildungseinrichtungen und Lernumgebungen

Die Einschätzung der Schulinfrastruktur ist aufgrund der vielen zu berücksichtigenden Dimensionen komplex. Schulbefragungen ergaben jedoch, dass der Zustand der physischen Infrastruktur den Unterricht in Ländern aller Einkommensstufen und insbesondere in sozioökonomisch benachteiligten Schulen beeinträchtigte. Die Dritte Regionale Vergleichende und Erklärende Studie (*Third Regional Comparative and Explanatory Study*) in Lateinamerika von 2013 zeigte, dass über vier Fünftel der reichsten Drittklässler Schulen mit adäquater Wasser- und Sanitärversorgung besuchten, während der Anteil unter den ärmsten Schülern bei nur einem Drittel lag.

In vielen ärmeren Ländern haben Grundschulen keinen Zugang zu Elektrizität. In Subsahara-Afrika verfügen nur 22% der Grundschulen über Stromversorgung. Disparität besteht zwischen und in den Ländern auch beim Technologie- und Internetzugang, wobei die Wahrscheinlichkeit des Zugangs in Schulen auf dem Land geringer ist als in der Stadt (**Abbildung 14**).

Der Zugang zu Trinkwasser in Grundschulen lag in 72 von 148 Ländern unter 75%. In 24 von 137 Ländern, 17 davon in Subsahara-Afrika, lag der Zugang zu sanitärer Grundversorgung bei unter 50%.

Lernende mit Behinderungen sind nach wie vor mit Schwierigkeiten konfrontiert, zum Beispiel dem Mangel an Mobilitätsausrüstung, unangemessen konzipierten Gebäuden, dem Fehlen von Unterrichtshilfen und ungeeigneten Lehrplänen. In Ländern wie Serbien, Südafrika und der Türkei sind über 35% der Schulen von Ressourcenknappheit betroffen.

Seit 2004 haben Angriffe auf Schulen stark zugenommen. Südasien, Nordafrika und Westasien sind davon unverhältnismäßig stark betroffen. Von 2005 bis 2015 nutzten Armeen und bewaffnete Gruppen in mindestens 26 Ländern Bildungseinrichtungen zu militärischen Zwecken.

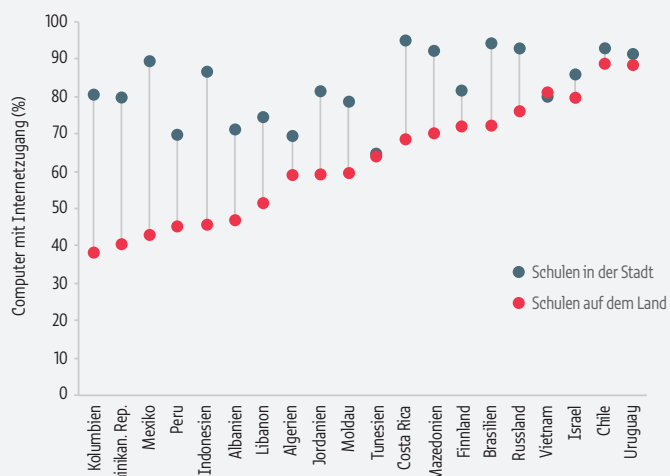
## GESCHLECHTSSPEZIFISCHER GEWALT AN SCHULEN MUSS ENTGEGENGEWIRKT WERDEN

Die Bewältigung des Problems geschlechtsspezifischer Gewalt an Schulen erfordert effektive Gesetze und Politik, angemessene Lehrpläne und Lernmaterialien, Aus- und Fortbildung sowie Unterstützung von Lehrerinnen und Lehrern, Kooperation zwischen dem Bildungsbereich und anderen Akteuren sowie Monitoring und Evaluation.

Die Länder müssen Rechtsrahmen beschließen, die sowohl Schüler ausdrücklich vor Gewalt durch Erwachsene und durch Mitschüler schützen als auch Verantwortung und Rechenschaft fördern. Chile, Fidschi, Finnland, Peru und Schweden gehören zu den Ländern, die Gesetze eingeführt haben, welche speziell Gewalt an Schulen

**ABBILDUNG 14:**

**Schulen auf dem Land verfügen seltener über Internetzugang**  
Anteil der Schulen mit Computern mit Internetzugang, nach Ort, ausgewählte Staaten, 2015



Quelle: OECD (2016).

adressieren. Ethische Leitbilder für Lehrkräfte müssen Gewalt und Missbrauch explizit behandeln und die Verhängung von Strafen im Rahmen von Recht und Gesetz klar regeln.

Gesetze und Strategien werden nicht immer in die Praxis umgesetzt. Viele Länder scheitern an der Umsetzung von politischen Maßnahmen, der Bereitstellung ausreichender Mittel oder der Gewährleistung von Unterstützung durch wesentliche Akteure, wie die Polizei. Zu oft mangelt es lokalen Akteuren an einem Bewusstsein für Rechte und Pflichten.

Mechanismen zur Meldung von Vorfällen müssen als vertrauenswürdig angesehen werden und die Vertraulichkeit gegenüber den Opfern gewährleisten. Pädagogische Fachkräfte sollten ausgebildet werden, Schülern zuzuhören, sie zu unterstützen und ihnen zu helfen, wenn sie Vorfälle melden. Nach einer Fortbildung in Malawi stieg das Bewusstsein von Lehrerinnen und Lehrern für sexuelle Belästigung an Schulen von 30% auf 80%, wenn die Opfer Mädchen waren, und von 26% auf 64%, wenn Jungen betroffen waren. Dennoch ist Schulpersonal häufig schlecht darauf vorbereitet zu handeln. In den USA gab weniger als ein Drittel der von Übergriffen betroffenen lesbischen, schwulen, bisexuellen, transgender-/transsexuellen oder intersexuellen Schüler an, dass die Lehrkräfte das Problem effektiv angingen.

Sexualerziehung, die sich, wie in den Niederlanden, dem Thema der sexuellen Vielfalt und Identität sowie den Ausdrucksformen von Geschlechtszugehörigkeit widmet, kann das Schulklima verbessern. Häufig gehen Sexualerziehungsprogramme jedoch nicht über sexuelle und reproduktive Gesundheit hinaus und lassen das Thema der Genderdynamik außen vor.

Bildungsprogramme zur Förderung der kritischen Reflexion von Jungen und jungen Männern zu geschlechtsspezifischem Verhalten und Normen haben, unter anderem in Indien, zu vielversprechenden Ergebnissen geführt. Sie verbesserten Verständnis und Einstellungen, gewaltsame Vorfälle nahmen ab. Außerschulische Aktivitäten an Schulen, wie Clubs und Sport, können den Unterricht im Klassenzimmer ergänzen und positive Botschaften zum Thema Gender vermitteln.

”  
 Von 2005 bis 2015  
 nutzten Armeen und  
 bewaffnete Gruppen in  
 mindestens 26 Ländern  
 Bildungseinrichtungen  
 zu militärischen Zwecken  
 “



IMPLEMENTIERUNGS-  
MECHANISMUS 4.b

## Stipendien

Der globale Indikator zu Stipendien basiert auf Daten zu Hilfsprogrammen. Er ist aus mehreren Gründen unvollständig, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass die Hilfsprogramme vieler Geber keine Stipendien beinhalten. Bei denjenigen, die dies tun, sanken die Ausgaben von 1,2 Milliarden US-Dollar im Jahr 2010 auf 1,15 Milliarden US-Dollar im Jahr 2015 beziehungsweise um 4%, was der Gesamtabnahme von Bildungshilfen entspricht (**Abbildung 15**). Australien (23%), Frankreich (14%) und EU-Institutionen (15%) sind für über die Hälfte aller Beihilfen zu Stipendien verantwortlich. Zudem berichten Geber auch über berechnete Studienplatzkosten,<sup>4</sup> die im Jahr 2015 1,76 Milliarden US-Dollar erreichten.

<sup>4</sup> Es handelt sich um berechnete Kosten im Inland für Studienplätze von Studierenden aus Entwicklungsländern, die als Entwicklungshilfe für die Herkunftsländer der Studierenden gezählt werden.

Etwa 423 Millionen US-Dollar an Stipendien (37%) können nicht Studierenden aus einem bestimmten Land zugeordnet werden. Von dem restlichen Anteil erhielten Studierende aus den am wenigsten entwickelten Ländern 151 Millionen US-Dollar.

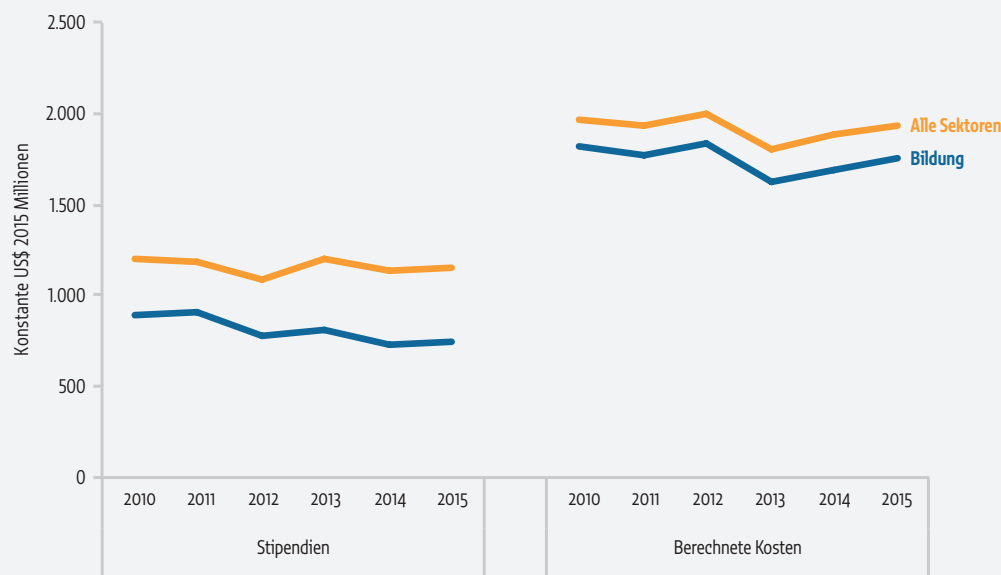
Der UNESCO-Weltbildungsbericht 2016 vermeldete, dass Monitoring- und Berichtssysteme für Daten zu Stipendien nicht vorlagen, schwer zugänglich waren oder nicht die notwendigen Informationen enthielten, um über Implementierungsmechanismus 4.b zu berichten. Eine für diesen Bericht durchgeführte Pilotstudie in fünf Ländern evaluierte, wie Daten durch drei Stipendien-Managementagenturen, drei Stipendienprogramme und eine Finanzierungsorganisation in Australien, Kanada, Frankreich, Deutschland und Großbritannien erhoben wurden. Daten, die zum Monitoring von Implementierungsmechanismus 4.b beitragen können, scheinen teilweise grundsätzlich verfügbar, wurden aber noch nicht vorgelegt. Für die Einrichtung einer direkten Messung der Anzahl von Stipendien wird es globaler Anstrengungen zur Standardisierung von Datenerfassungsstellen, zum Kapazitätsaufbau und zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Datenmanagern bedürfen.

” Für die Einrichtung einer direkten Messung der Anzahl von Stipendien wird es globaler Anstrengungen zur Standardisierung von Datenerfassungsstellen, zum Kapazitätsaufbau und zur Förderung der Zusammenarbeit bedürfen “

**ABBILDUNG 15:**

**Die Beihilfen zu Stipendien sind seit 2010 nahezu unverändert**

*Aufwendung öffentlicher Entwicklungsleistungen für Stipendien und berechnete Studienplatzkosten, 2010 – 2015*



Quelle: Analyse des Global Education Monitoring Report Teams basierend auf OECD-DAC Creditor Reporting System Daten.




**IMPLEMENTIERUNGS-  
MECHANISMUS 4.c**

# Lehrerinnen und Lehrer

Daten dazu, wie viele Lehrkräfte die durch nationale Standards vorgeschriebene pädagogische Mindestausbildung erhielten, sind begrenzt. Die verfügbaren Daten weisen auf eine große Anzahl an unzureichend ausgebildeten Lehrerinnen und Lehrern in mehreren Regionen hin. Weltweit sind 86% der Grundschullehrer ausgebildet; geringer ist der Anteil in Südasien (77%), der Karibik (70%) und Subsahara-Afrika (62%).

”

Weltweit sind  
86% der  
Grundschullehrer  
ausgebildet

“

Auffallend ist, dass in vielen Ländern Subsahara-Afrikas der Trend bezüglich der Anzahl ausgebildeter Lehrkräfte im Zeitverlauf positiv ist, während deren Anteil in Ländern wie Eritrea, Ghana und Niger seit 2000 sinkt (**Abbildung 16**).

In der Bildungsagenda 2030 (SDG 4) ist von „akademisch qualifizierten“ Lehrerinnen und Lehrern die Rede. Der globale Indikator bezieht sich hingegen auf „praktisch ausgebildete“ Lehrerinnen und Lehrer. Dies sorgt nach wie vor für einige Verwirrung. Akademisch qualifizierte Lehrkräfte sind diejenigen mit akademischer

Mindestqualifikation, während praktisch ausgebildete Lehrkräfte über eine Ausbildung in der Praxis verfügen. Zwischen diesen beiden besteht in einigen Ländern aufgrund unterschiedlicher Anforderungen an die Vorbereitung von Lehrerinnen und Lehrern eine Diskrepanz. Die Differenz ist in Ländern mit niedrigem und mit niedrig-mittlerem Einkommen am größten: so sind zum Beispiel in Jamaika 15% der Sekundarschullehrer akademisch qualifiziert, 85% hingegen praktisch ausgebildet.

Die Erarbeitung einer vergleichbaren Definition von „praktisch ausgebildet“ ist ein schwieriges Unterfangen und es ist unwahrscheinlich, dass in den nächsten Jahren eine globale Taxonomie der Lehrkräftebildung entwickelt wird. Länderübergreifende Erhebungen können hier eine Alternative darstellen, da sie auch Informationen zu Merkmalen von Lehrerinnen und Lehrern aufzeigen. So ergab zum Beispiel die TIMSS-Studie, dass der Anteil von Viertklässlern, der durch akademisch qualifizierte und praktisch ausgebildete Mathematiklehrer unterrichtet wurde, von 2007 bis 2015 in Kasachstan von 89% auf 54% sank, in Dänemark aber von 18% auf 38% anstieg.

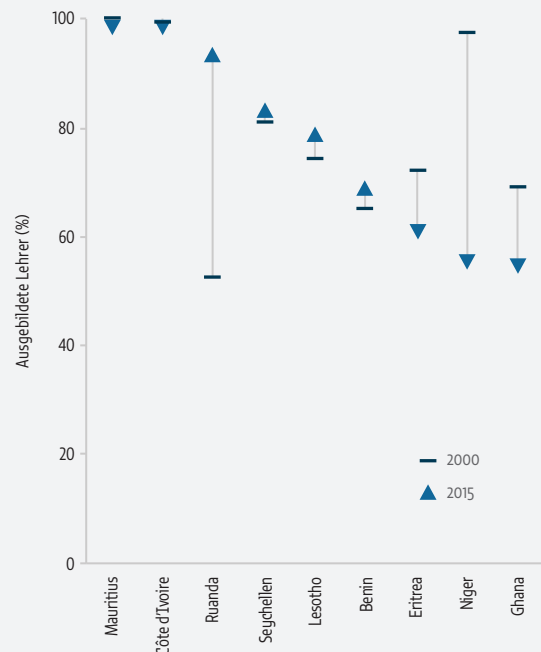
Weltweit sind die Schüler-Lehrer-Relationen in ärmeren Ländern höher, doch die Anzahl der Grundschüler pro Lehrkraft sinkt seit 2000.

Angaben zu Lehrkräftegehältern, beruflicher Weiterbildung und Abgangsraten sind rar. In den OECD-Ländern verdienen Lehrerinnen und Lehrer in der Regel weniger als andere Arbeitnehmer mit ähnlichen Qualifikationen. Etwa 88% der Lehrkräfte der unteren Sekundarstufe, die an der TALIS-Studie teilnahmen, hatten sich 2013 beruflich weitergebildet.

**ABBILDUNG 16:**

**In einigen Ländern Subsahara-Afrikas ist der Anteil ausgebildeter Lehrkräfte gesunken**

Anteil der ausgebildeten Grundschullehrer, ausgewählte Staaten in Subsahara-Afrika, 2000 – 2015



Quelle: UIS Datenbank.

# Bildung und die anderen Ziele der Globalen Nachhaltigkeitsagenda

Bildung ist entscheidend, um die Ziele mehrerer SDGs zu erreichen, einschließlich derer zu Gesundheit, Wasser und Sanitärversorgung sowie Ernährungssicherheit.

## **BILDUNG KANN ZUR PRÄVENTION NICHT ANSTECKENDER KRANKHEITEN BEITRAGEN**

Im Jahr 2012 waren nicht übertragbare Krankheiten, darunter Krebs, Diabetes, chronische Atemwegserkrankungen und Herz-Kreislauf-Erkrankungen für 68% aller Todesfälle weltweit verantwortlich, in den Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen lag der Anteil bei fast drei Viertel. Bildung kann helfen, Verhaltensweisen zu ändern, um die Häufigkeit des Auftretens dieser Krankheiten zu verringern.

Im Jahr 2015 verursachte der Konsum von Tabak 6,4 Millionen Todesfälle. Sowohl in den armen als auch in den reichen Ländern rauchen gebildetere Menschen seltener. In Ländern mit niedrig-mittlerem Einkommen lag die Wahrscheinlichkeit zu rauchen bei Männern ohne formale Bildung zwischen 1,75 und 6,5 mal höher als bei denen mit mindestens einem Sekundarschulabschluss. In den USA war die Wahrscheinlichkeit zu rauchen bei Menschen, die die High School abgebrochen hatten, dreimal so hoch wie bei College-Absolventen.

Neben der formalen Bildung können auch Kampagnen in Massenmedien wirksam sein, um vom Rauchen abzuhalten. Diese sind jedoch bei Bevölkerungsgruppen mit höherem sozioökonomischem Status oft wirksamer, können also die Ungleichheit in der Verbreitung des Rauchens noch verstärken. Sie müssen besser konzipiert werden, um anfällige Bevölkerungsgruppen anzusprechen.

Die weltweite Verbreitung von Adipositas hat sich zwischen 1980 und 2014 mehr als verdoppelt. Der Zusammenhang zwischen Bildungsabschlüssen und Fettleibigkeit hängt vom wirtschaftlichen Entwicklungsstand und der allgemeinen Verbreitung von Adipositas in den Ländern ab. In Ländern mit niedrigem Einkommen und geringer Verbreitung von Fettleibigkeit liegt die Wahrscheinlichkeit der Betroffenheit bei gebildeten Frauen höher, während in Ländern mit hohem Einkommen ein Zusammenhang zwischen tertiärer Bildung und einer geringeren Wahrscheinlichkeit besteht.

Die Bildung von Eltern beeinflusst Übergewicht im Kindesalter stark, wobei die Wirkungen vom wirtschaftlichen Entwicklungsstand abhängen. Kinder von gebildeten Eltern waren in Kenia eher übergewichtig, während in Brasilien die Wahrscheinlichkeit dafür niedriger war.

Die Förderung besserer Ernährung in den Schulen trägt zur Vermittlung guter lebenslanger Gewohnheiten bei. Im finnischen Seinäjoki wird es einem Programm zur Integration von Gesundheit in die Bildungspolitik zugeschrieben, die Übergewichtigkeit von 5-Jährigen zwischen 2009 und 2015 von 17% auf 10% gesenkt zu haben.

## **BILDUNG TRÄGT ZUM KAPAZITÄTSAUFBAU FÜR DIE UMSETZUNG DER SDG-STRATEGIEN BEI**

Um die Ziele von SDG 3 zur Verbesserung der Gesundheit zu erreichen, bedarf es Fachpersonals. Laut Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation WHO fehlten 2013 weltweit 17,4 Millionen Arbeitskräfte im Gesundheitswesen. Für 2030 prognostiziert sie einen Mangel von immer noch 14,5 Millionen, wobei sich die bedarfsorientierte Knappheit in den ärmsten Ländern Subsahara-Afrikas verschärft. Die starke internationale Mobilität von Ärzten und Pflegekräften aus Afrika, Asien und der Karibik bedeutet, dass Länder mit niedrigem Einkommen Fachpersonal verlieren und mit hohen finanziellen Belastungen konfrontiert sind. Die reicheren Länder sollten selbst für die Aus- und Fortbildung der Ärzte aufkommen, die ihre Bevölkerung versorgen.

Institutionelle Defizite und mangelnde Unterweisungen führen zu Herausforderungen hinsichtlich der Chancengerechtigkeit: 2008 gab es in 26 Ländern Subsahara-Afrikas nur eine oder keine medizinische Hochschule. Innerhalb der Länder herrscht eine starke urbane Ausrichtung, wodurch die ländliche Bevölkerung unterversorgt ist. Um die Kapazitäten zu verbessern, sollte die Personalplanung für Gesundheitssysteme besser mit beruflichen Bildungseinrichtungen zusammenarbeiten, um den Übergang von der Ausbildung in den Beruf, in Jugendausbildungsstellen und in die kontinuierliche berufliche Weiterbildung zu fördern und um von der starken Konzentration auf die Aus- und Fortbildung in Krankenhäusern und Universitäten abzukommen.

” Die Weltgesundheitsorganisation prognostizierte für 2030 einen globalen Mangel an 14,5 Millionen Arbeitskräften im Gesundheitswesen “

Um SDG 6 zu erreichen, bedarf es verstärkter Expertise zur Verbesserung der Wasser- und Sanitärversorgung. Der Befähigung von Menschen wird zu wenig Bedeutung beigemessen. Von 94 überprüften Staaten überarbeiteten weniger als 15% ihre Strategien mindestens alle zwei Jahre. Ein Mangel an finanziellen Mitteln und kompetenten Absolventen sowie die Zurückhaltung von Facharbeitern, in ländlichen Gebieten zu arbeiten, bremsen den Kapazitätsaufbau.

Um SDG 2 zur Ernährungssicherheit zu erreichen, sind Bildung und Kapazitätsaufbau wesentlich. Gebildetere Landwirte sind produktiver, ergreifen mehr Maßnahmen zur Begrenzung der Risiken durch den Klimawandel und nutzen neue Technologien stärker. In Pakistan war die Wahrscheinlichkeit, verbesserte Wasserpumpen unter Nutzung erneuerbarer Energien für die Bewässerung einzusetzen, bei gebildeten Landwirten höher, da sie Informationen besser finden und nutzen.

Die Bereiche Gesundheit, Landwirtschaft, Wasser und Sanitäreinrichtungen müssen Bildung als wesentlicher Strategie zur Erreichung ihrer Ziele besonderes Augenmerk schenken. Fortschritte auf dem Weg zur Erreichung der SDGs erfordern auch gezieltes Handeln, das der Chancengerechtigkeit im Kapazitätsaufbau, bei der Verteilung von Facharbeitern und in Aufklärungskampagnen Priorität einräumt.

## Finanzierung

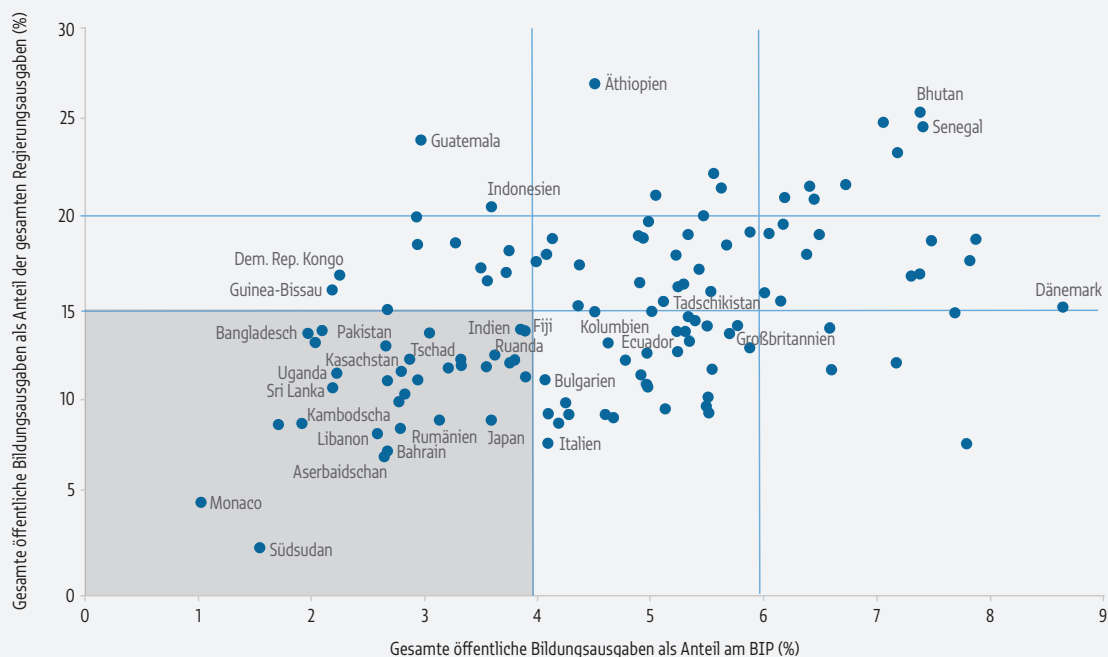
Regierungen, Geber und private Haushalte tragen am stärksten zur Finanzierung von Bildung bei. Der aktuelle Umfang der Bildungsfinanzierung ist unzureichend. Die Meinungen darüber, wer mehr bezahlen sollte, gehen allerdings auseinander.

### ÖFFENTLICHE AUSGABEN

2015 betrug die öffentlichen Bildungsausgaben weltweit durchschnittlich 4,7% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und lagen damit innerhalb des durch den Aktionsrahmen zur Bildungsagenda 2030 vorgeschlagenen Bereichs von 4% bis 6%. Die Ausgaben reichten von 3,7% in Ländern mit niedrigem Einkommen bis zu 5,1% in Ländern mit hohem Einkommen. 2014 betrug die öffentlichen Bildungsausgaben jedoch 14,1% der öffentlichen Gesamtausgaben, was unter der im Aktionsrahmen empfohlenen Marke von 15% bis 20% liegt. Mindestens 33 Länder – sowohl ärmere als auch reichere – halten keinen dieser beiden Richtwerte für die Bildungsfinanzierung ein (**Abbildung 17**).

**ABBILDUNG 17:**

**Mindestens 33 Länder halten keinen der beiden Richtwerte für die Bildungsfinanzierung ein**  
Öffentliche Bildungsausgaben als Anteil am BIP und als Anteil der öffentlichen Gesamtausgaben, 2015 beziehungsweise aktuellstes Jahr



Quelle: UIS Datenbank.

## ENTWICKLUNGSHILFE FÜR BILDUNG

Um die Ziele der Bildungsagenda 2030 (SDG 4) zu erreichen, müssen die Entwicklungshilfen für Bildung in Ländern mit niedrigem und mit niedrig-mittlerem Einkommen sechsmal höher sein als 2012. Stattdessen lagen die Gesamthilfen für Bildung 2015 4% unter denen von 2010, obwohl die gesamten öffentlichen Entwicklungsleistungen (ODA-Mittel) in dem Zeitraum um 24% anstiegen. Geber verlagern ihre Prioritäten und wenden sich zunehmend von der Bildung ab. Der Anteil der Bildung an Gesamthilfen (außer Schuldenerlasse) sank sechs Jahre in Folge von 10% im Jahr 2009 auf 6,9% im Jahr 2015.

Mittel müssen zielgerichteter eingesetzt werden, um besser für die Finanzlücken der Empfängerländer aufzukommen. 2015 erhielten Länder mit niedrigem Einkommen 19% der gesamten Bildungshilfen und 23% der Hilfen zur Grundbildung; diese Anteile lagen 2014 noch bei 21% und 29% (**Abbildung 18**). Subsahara-Afrika, wo weltweit betrachtet über die Hälfte der Kinder lebt, die keine Schule besuchen, erhielt 2015 26% der Beihilfen zur Grundbildung. Dies ist weniger als die Hälfte des Anteils von 2002.

Die humanitäre Hilfe für Bildung stieg 2016 um über 50% auf 303 Millionen US-Dollar, doch die Finanzierung von Bildung in Notsituationen bleibt mit 2,7% der Gesamtsumme unzureichend.

Der aktuelle Umfang der Bildungshilfen bleibt recht weit hinter dem zurück, was nötig ist, um die zentralen Unterziele der Bildungsagenda 2030 (SDG 4) zu erreichen. Daher verdienen bestehende und neue Programme, die das Potential besitzen das Gleichgewicht wiederherzustellen, besondere Aufmerksamkeit. Es wird erwartet, dass die *Global Partnership for Education* ihre Aufstockungskampagne bis Anfang 2018 abschließt, was – wenn sie erfolgreich ist – zu vervierfachen jährlichen Auszahlungen führen wird.

Die Einrichtung eines Internationalen Mechanismus für Bildung (*International Finance Facility for Education*), der ursprünglich durch die Internationale Kommission zur Finanzierung Globaler Bildungschancen (*International Commission on Financing Global Education Opportunity*) vorgeschlagen wurde, erhielt Auftrieb, als in der Abschlusserklärung des G20-Gipfels in Hamburg im Juli 2017 auf ihn verwiesen wurde. Sein Ziel ist der Ausbau der Darlehenskapazität von Entwicklungsbanken gegenüber Ländern mit niedrig-mittlerem Einkommen.

Schließlich zielt der UNICEF-Fonds *Education Cannot Wait* darauf ab, die Bereitstellung von Bildung in Notsituationen zu transformieren, nicht nur durch den schnellen Einsatz von Mitteln bei Ausbruch einer Krise, sondern auch durch entscheidende Unterstützung bei der Verzahnung von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe. Geber müssen in Zukunft gemeinsam und koordiniert arbeiten, um zu gewährleisten, dass sich diese drei Initiativen ergänzen und nicht zu unnötigen weiteren Verwaltungskosten oder Doppelungen der Bemühungen führen.

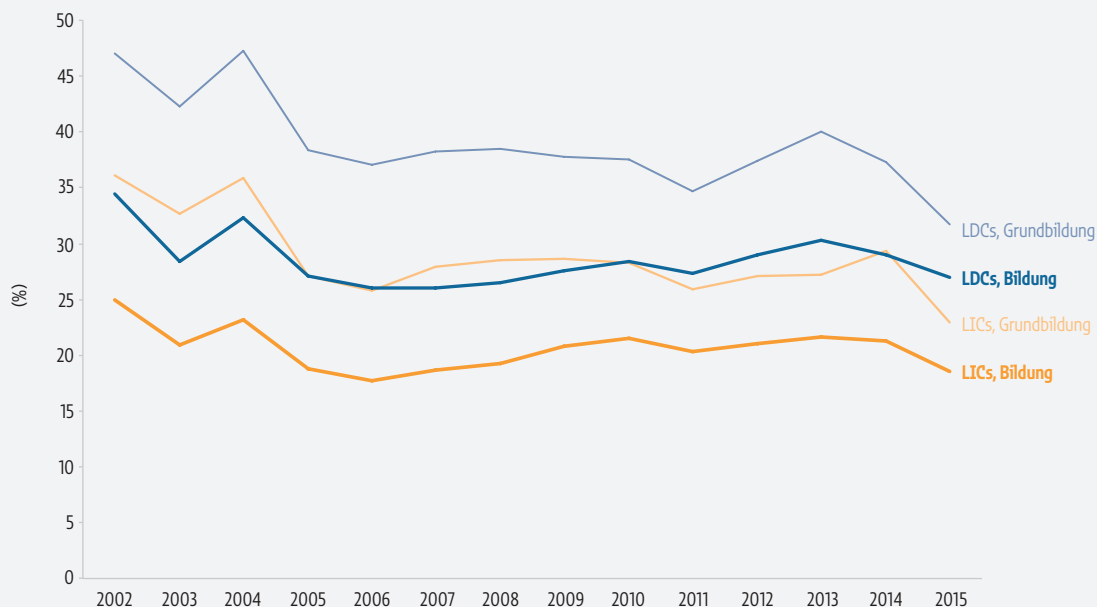
## FINANZIERUNG DURCH PRIVATE HAUSHALTE

Die Kosten für Bildung, die für private Haushalte in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen ein wesentliches Hindernis für die Bildungsbeteiligung darstellen, werden nicht ausreichend berücksichtigt. Viele Ministerien schenken den öffentlichen und privaten Ausgaben als einem integrierten Ganzen keine Aufmerksamkeit. Außerdem kann eine mangelnde Standardisierung von Haushaltsbefragungen zu Über- oder Unterschätzungen von gesamten Haushaltsausgaben führen. Die UNESCO, die OECD und Eurostat haben einen Standard geschaffen, der jedoch das Erhebungsdesign noch nicht ausreichend beeinflusst.

Die Einbeziehung der Ausgaben privater Haushalte kann das Verständnis von Investitionen der Länder in Bildung verändern. So gibt zum Beispiel die Regierung von El Salvador zwei Prozentpunkte des BIP weniger für

### ABBILDUNG 18:

**Der Anteil von Entwicklungshilfen für Grundbildung für Länder mit niedrigem Einkommen sank 2015 deutlich**  
Anteil von Ländern mit niedrigem Einkommen (LICs) und von am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) an den Gesamthilfen für Bildung und für Grundbildung, Auszahlungen, 2002 – 2015

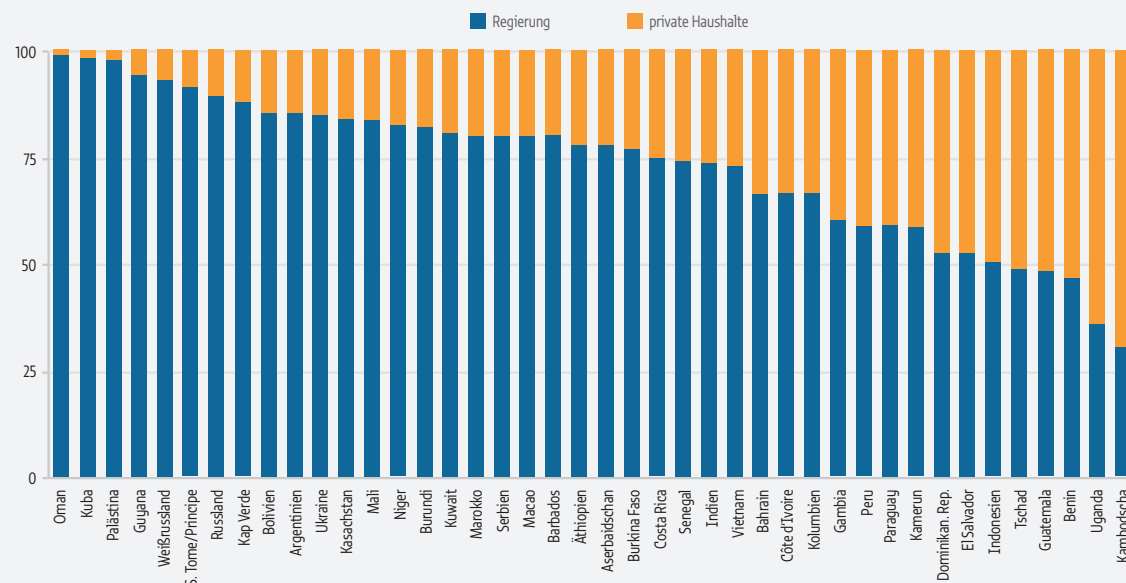


Quelle: Analyse des Global Education Monitoring Report Teams basierend auf dem OECD-DAC Creditor Reporting System.

**ABBILDUNG 19:**

**In einem Drittel der Staaten tragen die privaten Haushalte mindestens ein Drittel zu den Gesamtbildungsausgaben bei**

Verteilung der öffentlichen Gesamtausgaben für Bildung nach Finanzierungsquelle, ausgewählte Staaten, 2005-2015



Anmerkung: Die Grafik umfasst alle Staaten mit statistischen Daten für den angegebenen Zeitraum, mit Ausnahme der EU- und OECD-Staaten. Quelle: UIS Datenbank.

Bildung aus als Frankreich. El Salvador gibt aber als Ganzes mehr aus, denn die privaten Haushalte tragen über drei Prozentpunkte des BIP zur Bildung bei. Im Allgemeinen ist der Anteil der gesamten Bildungsausgaben, der durch private Haushalte getragen wird, in Ländern mit niedrigem Einkommen höher als in jenen mit hohem Einkommen.

In den Ländern, zu denen Daten vorliegen, reicht der Anteil der privaten Haushalte an den Gesamtbildungsausgaben von 15% in Ländern mit hohem Einkommen, über 25% in Ländern mit mittlerem Einkommen und bis zu 32% in Ländern mit niedrigem Einkommen. Die Mitgliedstaaten von EU und OECD ausgenommen, betrug der Anteil der Haushalte in mehr als jedem dritten Land mindestens 30% der Gesamtausgaben. In Kambodscha lag der Anteil 2011 bei 69% (**Abbildung 19**).

**EINFÜHRUNG NATIONALER BILDUNGSBERICHTE – LERNEN VOM GESUNDHEITSEKTOR**

Das durch die *Global Partnership for Education*, das UNESCO-Institut für Statistik (UIS), und das Internationale Institut für Bildungsplanung der UNESCO (*UNESCO International Institute for Educational Planning*) unterstützte Rahmenwerk für nationale Bildungsberichte (*National Education Accounts*) ist ein Werkzeug, um die Bildungsausgaben von öffentlichen und privaten Haushalten unter den Ländern zu vergleichen. Es soll alle Bildungsstufen umfassen, von der vorschulischen bis zur tertiären Bildung, die berufliche Bildung mit einbeziehen und alle Anbieter und Finanzierungsquellen abdecken.

Aus seinem Vorgänger, dem System der Nationalen Gesundheitsberichte (*National Health Accounts*), können einige Lehren gezogen werden, die hier Anwendung finden sollten. Das System der Gesundheitsberichte wurde 2000 vereinbart und 2011 überarbeitet. 112 Länder haben Berichte auf der Basis dieses Systems erstellt. Doch noch haben nicht genügend Länder das System übernommen. Zudem wurde es als von den Gebern dominiertes Projekt kritisiert. Mangelnde Kapazitäten hatten zur Folge, dass Berichte mitunter von



internationalen Beratern abhingen und sich auf bestimmte Bereiche des Sektors konzentrierten. Dadurch liegt der Prozess nicht immer in der Hand der Länder. Zur Erstellung von Bildungsberichten müssen Daten für Politiker auf nationaler Ebene, insbesondere für die Haushaltsplanung, nutzbringend aufbereitet werden. Außerdem müssen Ressourcen verfügbar gemacht werden, um den Nutzen von Bildungsberichten zu kommunizieren.

Das Pilotprojekt der Nationalen Bildungsberichte, das 2016 auslief, zeigt Potential im Hinblick auf die Evaluation und Umgestaltung von Finanzierungsmechanismen sowie in Bezug auf die Ermöglichung internationaler Vergleichbarkeit. Im nächsten Schritt sollte eine internationale Arbeitsgruppe aus Akteuren im Bereich der Datenerhebung zu Bildungsausgaben gebildet und eine Plattform eingerichtet werden, über welche der Wissenstransfer und Austausch zu Schwierigkeiten staatenübergreifend erfolgen kann.

”  
Eine internationale Arbeitsgruppe aus Akteuren im Bereich der Datenerhebung zu Bildungsausgaben sollte gebildet und eine Plattform eingerichtet werden, über welche der Wissenstransfer und Austausch zu Schwierigkeiten staatenübergreifend erfolgen kann

“

Schülerinnen an einer  
Schule in Manaus, im  
Staat Amazonas, Brasilien.

CREDIT: GEM Report/Andres Pascoe



# Empfehlungen

Um die globalen gemeinsamen Verpflichtungen zu inklusiver, chancengerechter und hochwertiger Bildung und lebenslangem Lernen für alle zu erfüllen, müssen klare Rechenschaftsmechanismen vorhanden sein. Dieser Bericht hat das ganze Spektrum an Vorgehensweisen aufgezeigt. Es reicht von Ländern, in denen das Konzept der Rechenschaftspflicht unbekannt ist und Verletzungen des Rechtes auf Bildung nicht in Frage gestellt werden, bis hin zu Ländern, wo Rechenschaft zum Selbstzweck geworden ist anstatt zur Verbesserung von Bildung beizutragen.

Verantwortung für Bildung beginnt bei den Regierungen, die hauptverantwortlich für die Gewährleistung des Rechtes auf Bildung sind. Jedes Land der Welt hat mindestens ein internationales Abkommen unterzeichnet, das sein Bekenntnis zum Recht auf Bildung deutlich macht. Dieses Recht ist jedoch nur in 55% der Länder einklagbar. In diesen Ländern gibt es Gesetze, die es den Bürgern ermöglichen, gegen Unterlassungen im Bildungssystem zu klagen. Zivilgesellschaftliche Organisationen und die internationale Gemeinschaft sollten sich für das Recht auf Bildung einsetzen, auch dafür, dass es ein einklagbares, in nationalen Rechtsrahmen verankertes Recht wird.

Natürlich sind Gesetze nur wirksam, wenn sie auch durchgesetzt werden. Für eine effektive Verantwortung und Rechenschaftslegung müssen die Regierungen stärkere Systeme aufbauen, um den Gesetzen Geltung zu verschaffen. Daher gibt dieser Bericht die folgenden Empfehlungen, um Regierungen – aber auch andere an der Bildung beteiligte Akteure – darin zu unterstützen, robuste Rechenschaftssysteme zu entwickeln und umzusetzen.

## EIN ROBUSTES RECHENSCHAFTSSYSTEM ENTWICKELN

1. **Regierungen sollten Raum für sinnvolle und repräsentative Zusammenarbeit schaffen, um Vertrauen und ein gemeinsames Verständnis der jeweiligen Verantwortlichkeiten bei allen Bildungsakteuren aufzubauen** – bei allen Regierungsebenen und Ministerien, Legislativ- und Justizbehörden, Institutionen, Schulen, Lehrkräften, Eltern, Schülern, Zivilgesellschaft, Lehrgewerkschaften, Privatwirtschaft und internationalen Organisationen. Schritte in diese Richtung beinhalten unter anderem:
  - a. Schaffung eines formalen Raumes für einen aussagekräftigen Dialog zwischen verschiedenen Akteuren, insbesondere jenen, die nicht Teil der Regierung sind.
  - b. Stärkung der Rolle von Bildungsausschüssen in den Parlamenten durch die Einführung regelmäßiger Überprüfungsverfahren und durch Kapazitätsaufbau bei den Ausschussmitgliedern.
  - c. Veröffentlichung eines jährlichen Bildungsberichts, der im öffentlichen Interesse die ergriffenen Maßnahmen und die Ergebnisse, zu denen sie beigetragen haben, für alle Bildungsstufen präsentiert.
2. **Regierungen sollten realistische Bildungspläne und transparente Haushaltspläne mit klaren Angaben zu Verantwortlichkeiten und wirklich unabhängigen Prüfmechanismen entwickeln.** Grundsätzlich können Regierungsakteure nicht zur Verantwortung gezogen werden, solange keine Klarheit herrscht, wofür sie verantwortlich sind. Transparente Haushaltsentwürfe können dabei helfen zu verstehen, wo und wann Finanzmittel freigegeben werden, und können notwendige Informationen für eine kritische Überprüfung, insbesondere durch das Parlament, bereitstellen.
3. **Regierungen sollten realistische und effiziente Regelungen und Monitoring-Mechanismen entwickeln und konsequent reagieren und sanktionieren, wenn Standards nicht erfüllt werden.** Diese sollten sowohl für öffentliche als auch für private Bildungsanbieter und Nebenleistungen gelten. Verfahren, wie zum Beispiel Registrierung und Akkreditierung oder Ausschreibung und Auftragsvergabe, sollten klar und transparent sein. Die Regelungen sollten auch die Bildungsaspekte Chancengerechtigkeit und Qualität ansprechen.
4. **Regierungen sollten Rechenschaftsmechanismen für Schulen und Lehrkräfte erarbeiten, die unterstützend und konstruktiv sind, und Strafmechanismen vermeiden, insbesondere solche, die auf begrenzten Leistungsmessungen beruhen.** Die Verwendung der Testergebnisse von Schülern zur Sanktionierung von Schulen oder zur Evaluation von Lehrerinnen und Lehrern kann ein ungesundes



konkurrenzorientiertes Umfeld schaffen, den Lehrplan verknappen, auf Prüfungen abgestimmten Unterricht fördern, Lehrkräfte demotivieren und schwächere Lernende benachteiligen. Dies alles unterminiert die Bildungsqualität und das Lernen.

- 5. Regierungen müssen demokratische Stimmen zulassen und die Pressefreiheit schützen, um Bildung zu überprüfen und zu hinterfragen, und unabhängige Institutionen einrichten, bei denen Bürger Beschwerden vorbringen können.** Freie und faire Wahlen steigern das Vertrauen der Bürger in die Regierung. Der Kampf um Wählerstimmen kann eher dazu führen, dass Amtsinhaber auf Forderungen der Bürger eingehen. Die Medien können eine wertvolle Quelle für leicht verständliche Informationen sein, insbesondere für Bevölkerungsgruppen, die begrenzten Zugang zu solchen Informationen haben. Ombudsstellen können eine wichtige Anlaufstelle für Beschwerden von Bürgern sein, solange es politische Anreize gibt, auf diese Missstände zu reagieren.

## EIN ROBUSTES RECHENSCHAFTSSYSTEM UMSETZEN

Unabhängig von ihrer Entwicklung sind Rechenschaftssysteme schwer umzusetzen, wenn es den Regierungen und anderen Akteuren an echtem Engagement und angemessenen Informationen, Ressourcen und Kapazitäten mangelt.

- 1. Informationen: Entscheidungsträgern sollten transparente, relevante und aktuelle Daten zugänglich gemacht werden.**
  - a. Für Regierungen ist es essentiell, in Informationen zu investieren, die das Verständnis der Stärken und Schwächen des Bildungssystems verbessern und dazu beitragen, ein effektives Rechenschaftssystem aufzubauen.
  - b. Gleichzeitig müssen sie bei ihrer Verwendung dieser Daten Umsicht walten lassen. Die Informationen sollten auf ihre beabsichtigte Nutzung zugeschnitten und die Kosten für die Erhebung der Daten sollten der Kapazität des Landes, diese zu verarbeiten, angemessen sein.
  - c. Berichtspflichten für Lehrerinnen und Lehrer sowie Schulleitungen sollten kein Selbstzweck, sondern mit der Verbesserung der Lehre verbunden sein.
- 2. Ressourcen: Zur Finanzierung des Bildungssystems sollten adäquate finanzielle Mittel bereitgestellt werden.**
  - a. Regierungen sollten ihrer Verpflichtung nachkommen, mindestens 4% des BIP beziehungsweise 15% der gesamten Regierungsausgaben für Bildung aufzuwenden.
  - b. Geberländer sollten ihr Versprechen einhalten, 0,7% des Nationaleinkommens in Entwicklungshilfe zu investieren. Davon sollten 10% der Grund- und Sekundarschulbildung zugutekommen. Sie sollten Vorsicht walten lassen bei der Bereitstellung von Hilfen durch ergebnisorientierte Mechanismen, welche das Risiko auf Länder verlagern, die am wenigsten darauf vorbereitet sind, dieses Risiko zu tragen.
- 3. Kapazitäten: Akteure sollten die Kompetenzen sowie die Aus- und Fortbildung erhalten, die sie brauchen, um ihrer Verantwortung gerecht zu werden.**
  - a. Regierungen sollten dafür sorgen, dass Institutionen – darunter diejenigen, die Polizei-, Justiz- und Prüfungsfunktionen ausüben –, wirkungsvoll und in der Lage sind, Korruption in der Bildung zu verhindern, aufzudecken und zu untersuchen.
  - b. Regierungen sollten Lehrerinnen und Lehrer als Experten anerkennen. Sie sollten ihnen Autonomie gewähren und ihnen helfen, ihre Professionalität auszubauen, indem sie in die notwendigen vorbereitenden und berufsbegleitenden Bildungsprogramme investieren. Im Gegenzug sollten Lehrgewerkschaften das Bewusstsein ihrer Mitglieder schärfen mit dem Ziel, die Professionalität durch ethische Leitbilder zu stärken. Sie sollten die Kompetenzen derjenigen ausbauen, die damit betraut sind, solche internen Rechenschaftsmechanismen durchzusetzen.
  - c. Regierungen müssen sicherstellen, dass Gutachter, die Lehrkräfte evaluieren, über eine angemessene Aus- und Fortbildung verfügen, damit diese Gutachter sich darauf konzentrieren können, Lehrerinnen und Lehrer darin zu unterstützen und zu befähigen, chancengerechte, hochwertige und inklusive Bildung zu vermitteln.
  - d. Regierungen sollten die Fähigkeit ihrer Vertreter stärken, sich aktiv an der Arbeit internationaler Organisationen zu beteiligen und diese zu kontrollieren. Im Gegenzug sollten internationale Organisationen inklusiv und transparent und ihren Mitgliedern gegenüber berichtspflichtig sein.



# Verantwortung für Bildung:

## UNSERE VERPFLICHTUNGEN ERFÜLLEN

Diese Ausgabe des UNESCO-Weltbildungsberichts präsentiert die neuesten Fakten zu globalen Fortschritten auf dem Weg zur Erreichung der Globalen Bildungsagenda 2030 im Rahmen der Globalen Nachhaltigkeitsagenda der Vereinten Nationen (*Sustainable Development Goals*).

Die Bildungssysteme weltweit bewegen sich nicht ausreichend auf die globalen Ziele zu. 264 Millionen Kinder und Jugendliche besuchen weiterhin keine Schule, über 100 Millionen junge Menschen können nicht lesen. Derzeit sind vor allem die marginalisierten Gruppen die Leidtragenden. Sie könnten aber auch am stärksten davon profitieren, wenn politische Entscheidungsträger ihren Bedürfnissen ausreichend Beachtung schenken. Konfrontiert mit diesen Herausforderungen, knappen Budgets und der verstärkten Ausrichtung auf ergebnisorientierte Kosteneffektivität suchen Staaten nach Lösungen. Mehr verantwortliches Handeln und Rechenschaftslegung genießen daher häufig eine hohe Priorität.

Diese Kurzfassung des UNESCO-Weltbildungsberichts 2017/18 zeigt das gesamte Spektrum von Mechanismen im Bereich der Verantwortung und Rechenschaftslegung in der Bildung auf. Dies reicht von Ländern, in denen Rechenschaftspflicht kein Begriff ist und wo Verletzungen des Rechtes auf Bildung nicht hinterfragt werden, bis hin zu Ländern, in denen Rechenschaftslegung zum Selbstzweck geworden ist anstatt zu einem Mittel zur Erreichung von inklusiver, chancengerechter und hochwertiger Bildung und lebenslangem Lernen für alle.

Der Bericht betont, dass die Verantwortung für Bildung eine gemeinsame ist. Auch wenn Regierungen die Hauptverantwortung tragen, spielen alle Akteure – Schulen, Lehrkräfte, Eltern, Schüler, internationale Organisationen, privatwirtschaftliche Anbieter, Zivilgesellschaft und Medien – bei der Verbesserung von Bildungssystemen eine Rolle. Zudem unterstreicht der Bericht die Bedeutung von Transparenz und der Verfügbarkeit von Informationen, mahnt jedoch zur Umsicht bei der Art und Weise, in der Daten genutzt werden. Er tritt dafür ein, Rechenschaftssysteme mit einem unverhältnismäßigen Fokus auf eng definierte Ergebnisse und Sanktionen zu vermeiden. In einer Zeit, in der es eine Vielzahl von Methoden der Verantwortlichkeit und der Rechenschaftslegung gibt, liefert der Bericht klare Befunde zu denjenigen, die funktionieren, und zu denen, die dies nicht tun.

