

Schulz, Uwe; Naumann, Jens

"Grundbildung" als Priorität der Bildungshilfe? Zur Rolle der Weltbank

Tertium comparationis 3 (1997) 2, S. 153-172

urn:nbn:de:0111-opus-28786

in Kooperation mit:



<http://www.waxmann.com>

Nutzungsbedingungen

pedocs gewährt ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit dem Gebrauch von pedocs und der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Kontakt:

peDOCS

Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)

Informationszentrum (IZ) Bildung

Schloßstr. 29, D-60486 Frankfurt am Main

eMail: pedocs@dipf.de

Internet: www.pedocs.de



“Grundbildung” als Priorität der Bildungshilfe? Zur Rolle der Weltbank

Uwe Schulz und Jens Naumann

Westfälische Wilhelms-Universität, Münster

Abstract

Subsequent to the World Conference on Education for All in Jomtien/Thailand (1990) the bi- and multilateral donors of international aid in education have gained relevance. Paradoxically this is not due to an enhanced financial engagement, but to their impact on specific national education policies in developing countries in a context of extreme and increasing polarisation of national revenue distribution. The competition around means of international education aid aggravates. In this article an overview that delineates the political and financial developments with respect to the donors since Jomtien is followed by a debate about the supposed impact on national education policies as well as the hegemonic importance of the World Bank in this respect, exemplified in the framework of non-formal education projects. The discussion of both the 1995 education policy paper of the World Bank, *Priorities and Strategies for Education*, as well as critical reactions to it will be embedded into own experiences of one of the authors made in the context of an empirical study and an education aid project (both with respect to Sénégal): Is the World Bank, in the end, better than its reputation?

1 Überblick

Die Rolle der bi- und multilateralen Geberorganisationen im Bereich der externen Bildungsfinanzierung hat seit Beginn der 90er Jahre an Bedeutung gewonnen. Diese Veränderung maßgeblich mit herbeiführende World Conference on Education for All (WCEFA) von Jomtien/Thailand (1990) wurde wesentlich durch die unterschiedlich akzentuierten Initiativen von Unicef, UNESCO, UNDP und Weltbank geprägt vor dem Hintergrund der Erfahrungen der 80er Jahre. Mit den veränderten politischen Rahmenbedingungen dieser Periode entstanden neue Prioritäten, Spielräume und Legitimationsbedürfnisse, die eine teilweise Revision der Aktivitäten und Politiken der Organisationen mit sich brachten. Als allgemeine Trends können die erneuerte oder verstärkte Fokussierung der bi- und multilateralen Organisationen auf menschliche Entwicklung bzw. die Entwicklung menschlicher Ressourcen festgestellt werden und, als integraler Bestandteil davon, die Neu- bzw. Reorientierung auf die Dimension der Grundbildung. Strategien des human resource development stellen auf die Erfüllung interdependenter ökonomischer, politischer und sozialer Ziele ab, zu denen u.a. Wirtschaftswachstum, good governance und demokratische Partizipation gehören. Sie sind in einem Diskurs

über soziale Wohlfahrt und Menschenrechte im globalen Maßstab zu verorten und darauf angelegt, akzeptable politische und soziale Stabilität zu rekonstruieren (Ilon 1996). Diese Tendenzen sind vor dem Hintergrund subtilerer und angepaßterer Modernisierungsparadigmata zu sehen. Der diese herbeiführende und nicht zuletzt von der Weltbank initiierte Diskussionsprozeß begann bereits Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre, und fand zu Beginn dieser Dekade auf pointierte und charakteristische Weise Eingang in die theoretischen und entwicklungspolitischen Perspektiven des United Nations Development Programme (UNDP).

Das UNDP diskutiert seit 1990 in den jährlichen "Berichten über die menschliche Entwicklung" (der erste Bericht erschien zwei Monate nach der Jomtien-Konferenz) das Konzept "menschliche Entwicklung" unter der Maßgabe der Kritik an einer traditionell verkürzten, quantitativen Berücksichtigung von Wirtschaftswachstum. Dabei betrachtet das UNDP jedoch gleichzeitig bestimmte ökologisch- und sozialverträgliche Formen von Wirtschaftswachstum als wesentliche Voraussetzung für die weitere menschliche Entwicklung. Als zentrale Elemente der menschlichen Entwicklung gelten die Ausstattung der Menschen mit mehr Macht und Entscheidungsmöglichkeiten, verbesserter Zusammenarbeit, größerer Gerechtigkeit, erhöhter Nachhaltigkeit und vermehrter Sicherheit (UNDP 1996: 64 f.). Insofern aber Qualität und Struktur des Wirtschaftswachstums die entscheidenden Größen sind – also der Beitrag des Wachstums zur Steigerung menschlicher Entwicklung –, steht das UNDP im Kontext von Politiken der Bildungsexpansion den insbesondere durch die Weltbank favorisierten Humankapitalansätzen mit einer kritischen Distanz gegenüber. Die durch bildungsökonomische Analysen nahegelegten positiven Korrelationen zwischen Bildungsinvestitionen und der Steigerung privater Einkommen bzw. der volkswirtschaftlichen Gesamtbilanz erweisen sich zumindest als ambivalent, da Bildung nicht ein einfach zu erfassendes, eindimensionales Kapazitäts-, sondern ein komplexes Qualitätsproblem ist (Deutscher 1994). In dieses Bild fügt sich ebenfalls die wachsende Aufmerksamkeit für die Qualitätssicherung in Bildungsprozessen (z.B. UNESCO 1996c: 9). Damit scheint Bildung von der Last, der Schlüssel zur "Entwicklung" zu sein, einigermaßen befreit zu sein, weil sie cross-sektoral und somit gesellschaftlichkontextualisiert wird.

Das UNDP konstatiert, daß an mehr als einem Drittel der Weltbevölkerung das globale Wirtschaftswachstum der letzten 15 Jahre vorbeigegangen ist, daß aber fast alle Entwicklungsländer hinsichtlich der Schlüsselindikatoren für menschliche Entwicklung dennoch Fortschritte erzielt haben, und zwar wesentlich mehr als beim Einkommen. Das wirtschaftliche (und vor allem: das monetäre) Einkommen stellt im Zusammenhang der Armutproblematik daher auch nur einen Teilaspekt dar: Neben Indikatoren für die Armut an Einkommen stellt der 1996er Bericht daher erstmals einen synthetisierten Indikator für die "Armut an Befähigungen" (Capability Poverty Measure, CPM) vor, der die prozentuale Größe desjenigen Bevölkerungssegments ausdrückt, dem es an den grundlegenden und elementaren menschlichen Befähigungen fehlt. Zu diesen Grundbefähigungen gehört es, gut ernährt und gesund zu sein, über Möglichkeiten zu gesunder Reproduktion sowie zum Erwerb von Wissen und Bildung zu verfügen (UNDP 1996: 31 f.). Der UNDP-Bericht 1997 präzisiert diesen Ansatz durch die Einführung des Human Poverty Index (HPI). Mit diesem Indikator wird versucht, die Dimensionen der Armut in einem, verglichen mit dem CPM, valideren Spektrum von Variablen zu erfassen (UNDP 1997: 20 f.). Diese breiteren Perspektiven auf Bildung und Entwicklung stehen mit der in Jomtien formulierten expanded vision sowie der

Fokussierung auf die basic learning needs und den Strategien ihrer Umsetzung in engem Zusammenhang.

Der Prozeß der Neuorientierung und Umstrukturierung in den Reihen der bi- und multilateralen Organisationen manifestiert sich seit Jomtien vor allem auf der Ebene bildungspolitischer Bestandsaufnahmen und Perspektivierungen. In der ersten Hälfte der 90er Jahre wurden in umfassender Weise sowohl generelle entwicklungspolitische und -strategische sowie speziell auf Bildung bezogene (sub-)sektorale Reformulierungen vollzogen (Buchert 1995a: 540 ff.). Dabei offenbaren sich hinter scheinbar unbedeutenden terminologischen Nuancierungen zum Teil recht unterschiedliche Interpretationen dessen, was beispielsweise unter den Begriffen "Education for All" oder "Grundbildung" zu fassen ist. Dies wiederum ist auf divergierende allgemeine Entwicklungsziele und mit Bildung verbundene Intentionen zurückzuführen; trotzdem verorten alle Geber ihre Politiken und Maßnahmen im Schwerpunkt der Armutsbekämpfung (Buchert 1995b: 18). Die WCEFA-Forderung verlangte die Vermittlung von learning and life skills durch frühkindliche Fürsorge und Entwicklungsförderung, eine Primarschulbildung oder äquivalente außerschulische Bildung für Kinder sowie entsprechende Ausbildungsprogramme für Jugendliche und Erwachsene (Inter-Agency Commission 1990a, 1990b). In Anlehnung an diese Formulierung umfaßte beispielsweise die "Grundbildungs"-Definition des Development Assistance Committee (DAC) der OECD bis 1992 die Komponenten Primar- und Sekundarschulbildung sowie Vorschule; ab 1993 fiel dann die Sekundarschule nicht mehr unter diese Kategorie, während non-formale Bildungsprozesse für Kinder, Jugendliche und Erwachsene einbezogen wurden (EFA-Forum 1996: 32). Während z.B. UNESCO, UNDP, ODA (Großbritannien, DfID seit Mai 1997) und DGIS (Niederlande) non-formale Alternativen zur Primarschulerziehung für Kinder in ihre Grundbildungsdefinition mit aufnahmen, bezogen andere Organisationen non-formale Aktivitäten lediglich auf den Bereich der Erwachsenenalphabetisierung (Buchert 1995a: 544 f.). So werden also unter dem Konzept Education for All in der Praxis (und in den Statistiken) unterschiedliche Ansätze, Zielgruppen und Instrumente zusammengefaßt; sie stehen folglich mit verschiedenen Interpretationen der Wechselwirkungen zwischen Staat, Markt, Zivilgesellschaft, Partnerschaften im Bildungssektor, Wirtschaftswachstum und -reformstrategien in Zusammenhang und erhalten in der Konsequenz eine unterschiedliche Relevanz hinsichtlich der Allokation von Mitteln der Bildungshilfe.

Der Prozeß der konzeptionellen und finanziellen Neuorientierung unterliegt aber auch ganz pragmatischen Erwägungen. Während z.B. die alten Kolonialmächte sich weiterhin langfristig gegenüber ihren ehemaligen Kolonien in der Pflicht sehen, dort in der Regel der Nachfrage nach Sektorprojekten nachzukommen und sich aufgrund des länderspezifischen Ansatzes in ihren bildungspolitischen Fokussen wenig Flexibilität erlauben, können andere bilaterale Geber und multilaterale Agenturen ihre sektorspezifischen oder cross-sektoralen Ansätze, zum Teil eingebunden in einen Katalog von Konditionalitäten, den veränderten Bedingungen und Prioritäten leichter anpassen. Insgesamt gilt wohl, daß die gewachsenen Bande zwischen Geber- und Nehmerländern für diese Zusammenhänge eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen (Buchert 1995b).

Insgesamt werden die neuen, politisch-legitimatorischen Initiativen hinsichtlich der Armutsproblematik und der Förderung von Grundbildung von den statistisch erfaßten Kapitalflüssen der Official Development Assistance (ODA/Öffentliche Entwicklungs-

hilfe/ÖEH) kaum oder gar nicht reflektiert. Hier ist allerdings der Hinweis wichtig, daß nur defizitäre und zum Teil widersprüchliche Daten zur Verfügung stehen. Die bilateralen Geber sind oft selbst nicht in der Lage, adäquate Daten über ihre internationale Bildungshilfe beizubringen, was einen Vergleich der Bemühungen sowie die Feststellung längerfristiger Trends zu einem schwierigen Unterfangen macht. Die Evaluation der Fließrichtung der Hilfsströme in bezug auf Subsektoren des Bildungsbereichs ist ebenfalls nur unzureichend oder gar nicht möglich. Die Nettoauszahlungen von ÖEH aller DAC-Geberländer für 1995, als Prozentsatz ihrer akkumulierten Bruttosozialprodukte, lassen sich – mit der nötigen Vorsicht – auf 0,26 Prozent taxieren. Sie sind damit seit Beginn der Dekade leicht, aber kontinuierlich zurückgegangen. Die absoluten Zahlen – ca. 55-60 Milliarden US\$ jährlich – stagnieren (UNDP, 1997). Die ÖEH-Mittel, die weltweit bi- und multilateral in das Bildungswesen investiert werden, dürften Mitte der 90er Jahre in der Größenordnung von jährlich ca. acht Milliarden US\$ liegen (World Bank 1995) und sind damit in den vergangenen ca. fünf Jahren wahrscheinlich absolut gesunken. Die Umverteilung von Geldern in die Grund- und Primarbildungssektoren ist vor diesem Hintergrund der stagnierenden oder leicht rückläufigen Finanzmittel der ÖEH insgesamt bzw. der Bildungshilfe zu sehen. Den rhetorischen Übungen im Kontext der UN-Konferenzen der ersten Hälfte der 90er Jahre folgten also nur unzureichende politische Handlungen. Hinzu kommt, daß der Fokus der Armutsbekämpfung relativ fragwürdig erscheint, wenn nur ein knappes Viertel (1994/5) aller OECD-Mittel (die über 90 Prozent der weltweiten Entwicklungshilfegelder ausmachen) in die Länderkategorie der Least Developed Countries (LDC) fließt (UNDP 1997). Staaten wie Schweden, die Niederlande, Norwegen, Kanada und Deutschland haben den Anteil ihrer Bildungshilfe für den Grundbildungssektor zum Teil signifikant erhöht; andererseits sind in einigen Fällen die Gesamtetats für Entwicklungs- und Bildungshilfe zurückgegangen. Es ist schwierig abzusehen, wie die Entwicklung im Finanzierungsbereich internationaler Bildungspolitik weitergehen wird, da in den letzten Jahren die Konkurrenz um die internationalen Hilfegelder und -kredite deutlich angewachsen ist (humanitäre Hilfe, Umwelt, Bevölkerungspolitik, etc.).

Auch in den Reihen der UN-Organisationen sind eindeutige Trends hinsichtlich der Bildungshilfeströme nicht zu identifizieren. Es kann aber davon ausgegangen werden, daß die grants, die nicht-rückzahlbaren Zuschüsse in der multilateralen Bildungshilfe, leicht zurückgegangen sind (EFA-Forum 1996). Für die entsprechenden Organisationen der (Jomtien-) Inter-Agency Commission läßt sich diese Feststellung allerdings nicht eindeutig verifizieren. Unicef, das sich mit seinen Strategien auf das Ziel der universal primary education in erweitertem Verständnis (Förderung von Projekten im formalen wie auch informellen Bereich) festgelegt hat (Unicef 1993), investierte 1994 11 Prozent seines Budgets in den Bildungssektor (86 Mill. US\$), gegenüber 9 Prozent im Jahr zuvor (72 Mill. US\$). Knapp 70 Prozent dieser wenigen Mittel wurden für Projekte im formalen Bereich ausgegeben, 16 Prozent flossen in den non-formalen Bildungssektor (EFA-Forum 1996: 28). Das UNDP als "Entwicklungshilfeorganisation" mit Koordinationsaufgaben im UN-System administriert nur in geringem Ausmaß eigene Projekte; der größere Teil seiner Bildungshilfemittel wird an Sonderorganisationen wie UNESCO weitergeleitet, wobei das UNDP einen Schwerpunkt auf die Förderung von Ländern mit einem niedrigen Index für die menschliche Entwicklung legt. UNESCO selbst nimmt aufgrund ihrer Funktion im UN-System und ih-

rer Rolle als Schrittmacherin vieler Bildungsinitiativen im Weltsystem einen besonderen Stellenwert ein und hat traditionell ein Hauptaugenmerk auf Grund- und Primarschulbildung im formalen und non-formalen Sinne gelegt. Von 1993 bis 1994/5 erfuhr der (sehr kleine) UNESCO-Fond für Grundbildung beinahe eine Verdoppelung auf nunmehr 47 Prozent des gesamten (kleinen) Bildungsetats. Größere Bedeutung ist da wohl dem kooperativen UNESCO-Projekt Education for all – Making it work beizumessen, das vor allem in der sogenannten E9-Initiative an der Verwirklichung von EFA in neun bevölkerungsreichen Ländern arbeitet und versucht, innovative Bildungsprojekte zu identifizieren, zu analysieren und zu fördern. Aber auch die Food and Agriculture Organisation (FAO) oder das World Food Programme (WFP) erscheinen als Unterstützer von Grundbildung in Form von außerschulischen Bildungsprogrammen im Bereich der Landwirtschaft oder school-feeding programmes in Primarschulen. Der Major Player im Kontext der internationalen Bildungspolitik ist aber seit etwa 20 Jahren eindeutig die Weltbank, bei der deutliche Zuwächse bei den Ausleihen (nicht: Zuschüssen) für den Grundbildungssektor zu konstatieren sind. Sie stellt als größte einzelne Geberorganisation gegenwärtig ein Viertel (gegenüber 10 Prozent im Jahre 1980) aller externen bi- und multilateralen Bildungsfinanzierungen in Form von Krediten (IDA) bzw. Darlehen (IBRD) zur Verfügung (wobei nur erstere den “weichen Kriterien” für ÖEH entsprechen, während letztere zu marktüblichen kommerziellen Bedingungen vergeben werden); langfristig gesehen entsprechen die Kredite (IDA) etwa 40 Prozent aller Ausleihungen für Bildungszwecke. Legt man die multilateralen Bildungshilfsgelder allein zugrunde, so zeichnet die Weltbank hier für über 60 Prozent verantwortlich (Lauglo 1996: 222). Von 1991 bis 1997 wendete sie im Schnitt zwischen acht und neun Prozent ihrer Ausleihen für den Schul- und Ausbildungssektor auf (s. Tab. 1), was als Relation nicht sehr viel ist, aufgrund des Ausleihvolumens der Weltbank jedoch sehr stark zu Buche schlägt. Während die Mittelvergabe für das Schul- und Ausbildungswesen im Haushaltsjahr 1990 erstmals die Grenze von einer Milliarde Dollar überschritt (gut 1,4 Mrd. US\$), so lag sie in den Jahren 1993 bis 1995 durchschnittlich bei knapp 2,1 Mrd. US\$, um danach wieder auf die Größenordnung von einer Milliarde Dollar zurückzugehen (die jährlichen Schwankungen sind aus technischen Gründen recht ausgeprägt; strategische Neu-Orientierungen schlagen sich in begrenzter Weise in 5- oder 10-jährigen Durchschnittswerten nieder). Gegenwärtig wird ca. ein Drittel für Projekte im Primarschulbereich ausgegeben (25 Prozent in der zweiten Hälfte der 80er Jahre). Die Ausleihen im Bereich der Sekundarschule expandieren und umfassen zur Zeit ein Förderungsvolumen von ca. 12 Prozent; immer noch fließen rund 25 Prozent (Mitte der 80er Jahre: 35 Prozent) der Kredite und Darlehen in den tertiären Sektor. Für die Lehreraus- und fortbildung wurden in der ersten Hälfte der 90er Jahre sieben Prozent aufgewandt, was einem leichten, aber stetigen Rückgang entspricht (World Bank 1995: 150, 1996a). Die regionale Verteilung dieser Ausleihen stellt sich für die vergangene Dekade folgendermaßen dar:

Tabelle 1: Ausleihen der Weltbank an Kredit- und Darlehensnehmer in den Regionen der Welt für den Sektor Bildung und Ausbildung (Weltbank 1995; World Bank 1996b, 1997b)

in Millionen US\$	ø 86–90	ø 91–93	1994	1995	1996	1997
Sub-Sahara Afrika	167,3	362,1	325,5	201,2	131,6	75,1
Ostasien/Pazifik	284,9	515,0	436,6	526,5	437,9	645,0
Südasien	221,5	263,9	220,0	423,7	499,8	0,0
Europa/Mittelasi	59,3	105,7	59,6	40,0	5,0	137,8
Lateinamerika/Karibik	64,6	656,7	1083,3	747,1	493,1	61,5
Naher Osten/Nordafrika	119,0	143,8	33,0	158,3	138,3	98,0
gesamt	916,6	2047,2	2158,0	2096,8	1705,7	1017,4
in % der Gesamtausleihen	> 5	9,0	10,4	9,3	7,9	5,3

Augenfällig ist der relativ hohe Anteil der Bildungskredite und -darlehen, der in Lateinamerika/Karibik investiert wird. Für die Jahre 1991 bis 1996 belief er sich auf 36 Prozent aller Ausleihen (Verdoppelung über 20 Jahre hinweg). Die definitiven Großkunden der Weltbank sind jedoch die bevölkerungsreichsten Länder der Erde – China, Indien und Indonesien –, was nicht nur für den Schul- und Ausbildungsbereich zutrifft. Im genannten Zeitraum gingen 24 Prozent der Ausleihen nach Ostasien/Pazifik (mit China und Indonesien) und jeweils 16 Prozent nach Südasiens (mit Indien) bzw. 14 Prozent in das Subsaharische Afrika (SSA). Die Kredite und Darlehen für das SSA sind nach einer kurzen Hausse 1992/3 wieder deutlich abgesunken, wie sich generell die Ausleihen an SSA über zwei Dekaden hinweg mehr als halbiert haben (World Bank 1996a). Dieser Tatbestand widerspricht den wiederholten Bekundungen der Weltbank, SSA als partiellen Schwerpunkt behandeln zu wollen.

Mit Buchert (1995a: 539 f.) kann die Unterstützung des EFA-Prozesses in den Ländern des Südens durch die bi- und multilateralen Geber zusammenfassend folgendermaßen charakterisiert werden:

“An analysis of support ... is severely hampered by the lack of standardised statistical recording to education aid and by absence of a uniform definition of the concept. (...) As the maintenance or shift of level of resources for basic education by the donor agencies have to be understood within a framework of overall decline in education aid, the impact is far from substantial.”

Quantitativ ist die Bildungshilfe der Geberländer im Verhältnis zu ihren eigenen Bildungsausgaben im jeweiligen nationalen Kontext sehr niedrig (so beträgt die Bildungshilfe der BRD etwa 1 Prozent der nationalen Bildungsausgaben) und im Verhältnis zu den weltweiten Bildungsaufwendungen beinahe zu vernachlässigen. Vor dem Hintergrund der extremen – und wachsenden – Polarisierung der (Volks-)Einkommensverteilung in weltweiter Perspektive bedeutet dieser Befund seit Jahrzehnten aber gleichzeitig, daß für die große Zahl der kleineren und mittelgroßen armen Länder die externe Bildungsfinanzierung (bzw. die ÖEH) einen sehr erheblichen Anteil der eigenfinanzierten Bildungsaufwendungen (bzw. der eigenfinanzierten öffentlichen Haus-

halte) ausmacht, oder sie gar übersteigt; dies betrifft insbesondere die Investitionshaushalte. Im Kontext des EFA-Projektes scheint sich inzwischen abzuzeichnen, daß die Geberländer künftig entsprechend einer alten Forderung auch bereit sein könnten, bestimmte "laufende Kosten" neben der Beteiligung an "einmaligen Kapitalinvestitionen" zu finanzieren (Colclough & Lewin 1993). Insgesamt ergibt sich damit eine Situation, in der bi- und multilaterale Organisationen einen sehr beträchtlichen Einfluß auf die internationale bildungspolitische Diskussion haben und – über ihre externe Bildungsfinanzierung – die nationalen Bildungspolitiken einer großen Zahl von armen Ländern in starkem Maße mitprägen (Reimers 1997; Ridker 1994; s. a. McNeely 1995).

Im nun folgenden zweiten Teil dieses Beitrags sollen verschiedene Stränge dieses Überblicks über die diskursive und finanzielle Entwicklung der Bildungshilfe für die Entwicklungsländer zusammengeführt werden. Dabei geht es zuvorderst um unterschiedliche Interpretationen und Strategien der Grundbildung, wie sie hier im Kontext der Weltbank und ihrer – sich gegenwärtig abschwächenden – idiosynkratischen Haltung gegenüber non-formalen Bildungsprogrammen im Rahmen der Armutsbekämpfung expliziert werden sollen. Einem historischen Abriss über die Programmatik der Weltbank und der Entwicklung ihres – auf Produktivitätswachstum und ökonomischer Expansion fundierenden – Primarschulfokus folgt die Zusammenfassung einiger jüngerer kritischer Literatur zur Bildungsförderung durch die Weltbank, die Besorgnis darüber zum Ausdruck bringt, daß die Weltbank einen überproportionalen Einfluß auf das globale bildungspolitische agenda-setting sowie die Praxis der Bildungshilfe nimmt. Diese Literatur versteht sich überwiegend vor dem Hintergrund des letzten umfassenden bildungspolitischen Strategiepapiers der Weltbank, *Priorities and Strategies for Education* (World Bank 1995), und wird hier vor allem mit Blick auf die Ertragsraten-Orientierung der Weltbank gelesen. Im abschließenden Teil werden einige Aspekte dieser Kritik anhand von Erfahrungen eines Ko-Autors mit der Weltbank als Bildungshilfe-Agent eingeordnet und vertieft.

2 Die Weltbank im Bildungsgeschäft

2.1 Rückblick

Die sogenannten "Bretton-Woods-Institutionen" – die Weltbankgruppe und der Internationale Währungsfond – sind zwar Teil des UNO-Systems, verteilen aber ihre Stimmrechte nach der Größenordnung der jeweiligen Kapitaleinlagen der Mitgliedsstaaten, weshalb in ihnen der Handvoll der wirtschaftlich stärksten Länder nicht nur de facto, sondern auch formal eine herausragende Bedeutung zukommt. Dies unterscheidet die Weltbank von den sonstigen UNO-Strukturen, in denen satzungsgemäß das Gleichheitsprinzip ("ein Staat – eine Stimme") gilt, de facto jedoch dasselbe "Direktorium" im Mittelpunkt der Entscheidungsfindung steht. Die Weltbank gewährte ihren ersten Kredit für den Bildungsbereich im Haushaltsjahr 1963 an Tunesien für die Expansion des Sekundarschulsektors. Während in den ersten Jahren ihres Engagements Ausleihen an den Primarbereich als "verboten" galten und die Schwerpunkte auf allgemeiner Sekundarbildung, Berufs- und technischer Bildung sowie der Förderung des tertiären Sektors lagen (Jones 1992: 191), so hat sich dieses Bild heute – mit Ausnahme des letztgenannten Bereichs – beinahe in sein Gegenteil verkehrt. Die Umorientierung der Weltbankrhetorik – wie auch teilweise ihrer Politik – auf die Grundbedürfnis-

se der Ärmsten seit der Präsidentschaft von Robert McNamara (1968–1981) führte zu einem bankinternen Diskussionsprozeß – parallel zur damaligen akademischen und politischen Diskussion –, der sich in zwei Education Sector Working Papers (World Bank 1971, 1974) niederschlug. In ihnen schwenkte die Weltbank auf die sogenannte dual track-Strategie ein: Zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der Ärmsten und der Armutsminderung sollte neben der Primarschule eine integrierte, non-formale alternative Komponente mit flexiblen Lerngelegenheiten gefördert werden. Stark beeinflusst wurde dieser Umorientierungsprozeß durch eine von der Weltbank in Auftrag gegebene Studie (Coombs & Manzoor 1974; Coombs 1982), die den aus Illiteralität resultierenden Produktivitätsverlust von Bevölkerungssegmenten im volkswirtschaftlichen Gesamtzusammenhang auswies und somit bankintern kommunikabel und handlungsrelevant machte. Vor allem das 74er Education Sector Working Paper betonte das Interesse der Bank an Massenbildungsprogrammen für Kinder und Erwachsene, zu denen non-formale sowie funktionale Alphabetisierungsprojekte beitragen sollten. Die Phase des vergleichsweise intensiven Weltbank-Engagements im Bereich non-formaler Bildung – mit gut fünf Prozent der Bildungsausleihen – dauerte von Mitte bis Ende der 70er Jahre. In dem Zeitraum von 1963 bis 1985 enthielten 63 von insgesamt 92 verabschiedeten Bildungsfinanzierungsprojekten eine non-formale Komponente (Romain & Armstrong 1987). In diesen standen die Entwicklung praktischer Fähigkeiten, die Förderung von Basisliteralität sowie die Vorbereitung von Einkommen generierenden Aktivitäten im Vordergrund (Verspoor 1991; Eisemon, Marble & Crawford 1995). Mit dem Education Sector Policy Paper von 1980 (World Bank 1980), das Grundbildung für Alle prinzipiell befürwortete, sich aber skeptisch gegenüber non-formaler Bildung als Alternative zeigte, begann sich das bis zur Mitte der 90er Jahre gültige Paradigma der Sektorpolitik abzuzeichnen: Die Förderung der Primarschule als zentraler Grundlage für die ökonomische Entwicklung und die Förderung des Bildungsniveaus einschließlich der langfristigen Eliminierung von Illiteralität. Auf der Grundlage des Kalküls von sozialen Ertragsraten für den Primarschul Sektor und der aus ihnen hervorgehenden offensichtlichen Konkurrenzlosigkeit der Investitionen in diesem Bereich, wollte sich die Weltbank nun vorbehaltlos den wachsenden Massen von out-of-school-children im primarschulfähigen Alter zuwenden:

“The [1980 policy] paper began the decade’s concerns with quality and efficiency issues in primary education, addressing the disparities between access (and participation), between girls and boys, and between children in rural and urban areas” (Jones 1992: 192).

Die Schwerpunktsetzung in der Weltbank-Politik hat sich seitdem verfestigt. Ihr Hauptaugenmerk liegt bei der Förderung von quality, efficiency, access und equity, wobei Primarschulbildung die oberste Priorität darstellt. Das Policy Paper von 1980 verwarf non-formale Aktivitäten jedoch nicht vollends: Sie könnten sich gegenüber schulischen Varianten bei der Ausbildung für die Berufs- und Arbeitswelt als billigere und effektivere Variante erweisen und in diesem Kontext “a second chance for learning to those who missed formal schooling” bieten (World Bank 1980: 16). Erwachsenengrundbildung und Alphabetisierungsprogramme wurden in eher zurückhaltender Weise als bedeutend anerkannt. In der Tat schlug das Policy Paper für den Zeitraum 1979–83 sogar einen Anstieg der Ausleihen für non-formale Komponenten auf 24 Prozent vor. Nichts dergleichen geschah jedoch: Für die Periode 1980–84 beliefen sich die Ausleihen für non-formale Bildungsförderung nur noch auf 1,7 Prozent (Romain & Armstrong 1987: 4 ff.) aller Bildungsausleihen. Die Gründe dafür liegen, so die hier

vertretene These, vor allem in dem Umstand, daß die Weltbank in bezug auf Bildungsförderung und -programme als selbstreferentielles System zu verstehen ist: Bildungspolitik und Kriterien der Kreditvergabe im Erziehungssektor entwickeln sich entlang der Linien der eigenen, hausinternen Evaluation und Bewertung der zurückliegenden, von der Bank finanzierten und administrierten Projekte. Die Erfahrungen der Vergangenheit determinieren also ganz maßgeblich die Wahrnehmung und Formulierung von Politiken der Zukunft (Jones 1992; Samoff 1996a). So erklärt sich auch der recht rasche Wandel hinsichtlich non-formaler Bildungsprogramme: Obwohl einige Projekte durchaus erfolgreich implementiert wurden, erschienen der Weltbank non-formale Unterfangen im Rahmen der dual track-Programme unter dem Strich offensichtlich als zu problematisch. Dies bezog sich vor allem auf die (damals fehlende) Evaluierung der Projekte, den fehlenden institutionellen Rahmen sowie – damit zusammenhängend – auf mangelnde administrative Kontrollmechanismen.

Es gehört zu den Charakteristiken von non-formaler Bildung, auf identifizierbare Zielgruppen ausgerichtet, für die Erreichung spezifischer, individuell eingerichteter Lernziele organisiert zu sein und nur mit Bezug auf ihre Funktion in einem spezifischen Kontext verstanden werden zu können (Hamadache 1991: 113). Non-formale Bildungsprojekte sind in ihrer Konzeption vergleichsweise flexibel und den lokalen Gegebenheiten angepaßt, so daß sie lange Zeit mit den bekannten und etablierten Beobachtungsverfahren nicht beschrieben und kontrolliert werden konnten. Diese heterogenen, diversifizierten Prozesse konnten auch mit herkömmlichen ökonomischen Instrumentarien bisher kaum oder nicht analysiert werden – wie das im Primarschulbereich viel eher der Fall zu sein scheint. Offenbar ist es bis heute für die Etablierung und öffentliche Unterstützung von Erwachsenenbildungsprogrammen ein Schlüsselproblem, daß man noch nicht in der Lage ist, auf ähnlich "verlässliche" Datenbanken zurückzugreifen, wie sie – bei allen Unzulänglichkeiten – im Bereich der Primar- und Sekundarschulbildung vorhanden sind (Wagner 1995). Was die Weltbank-Projekte der 70er Jahre anbetrifft, so war das Mißlingen der Mehrzahl der non-formalen Programme in der dual track-Strategie selbst angelegt: Als Anhang an Projekte im formalen Sektor spielten sie meist eine völlig untergeordnete Rolle, die bei im Prozeß der Projektimplementation auftretenden Schwierigkeiten – wie z.B. budgetären Zwängen – in der Regel zuerst gekippt wurden. Bei einer ganzen Reihe von weiteren Projekten, die auf dem Reißbrett noch non-formale Komponenten enthielten, wurden diese in der konkreten Finanzplanung nicht berücksichtigt (Romain & Armstrong 1987). Freistehende non-formale Programme hingegen bzw. solche, die zumindest einen signifikant großen quantitativen Anteil am Projektvolumen einnahmen – aber die Ausnahme blieben –, zeigten hingegen die besten Ergebnisse (Verspoor 1991). Außerdem erwies sich der Grad an Partizipation und Aneignung durch die Projektpartner als höchst bedeutend für den Projektverlauf.

2.2 Der Primarschulfokus der Weltbank

Mitte der 80er Jahre war das Weltbank-Engagement im Bereich non-formaler Bildung zwar nicht verschwunden, aber für die Bank selbst vorerst in den Niederungen weitgehender Bedeutungslosigkeit versunken. Diese Abkehr muß als mitverantwortlich für einen erheblichen Konflikt verstanden werden, der in der Inter-Agency Commission schon im Laufe der Vorbereitung der Jomtien-Konferenz zu Tage trat, seitdem weitergeschwelte und immer wieder zu Feuern heftiger Debatten führte. Während die Weltbank

Education for all im Rahmen eines konventionellen Verständnisses von Universal Primary Education (UPE) – Primar- und untere Sekundarschulbildung als Garanten von universeller Literalität und Grundbildung – konzipierte (Lockheed & Verspoor 1991), vertraten und fordern bis heute UNESCO sowie Unicef und UNDP die erweiterte Fassung von UPE mit non-formaler Grundbildung für out-of-school-children, Jugendliche und Erwachsene. Alle Gesellschaften, so UNESCO/Unicef/UNDP, müßten zusätzliche Wege einschlagen, um Grundbildung jenseits des formalen Sektors zu konsolidieren (UNESCO 1996a, 1996b, 1996c). Wie bekannt, fand diese letztere Version und nicht die Weltbank-Position Eingang in die Jomtien-Dokumente und Diskussionen und prägte auch die praktische Projektförderung dieser UNO-Einrichtungen sowie einer Reihe weiterer staatlicher und privater Projektträger, die aber weder einzeln noch zusammen ein mit der Weltbank vergleichbares Finanzierungspotential aufweisen.

Das Dokument Primary Education (World Bank 1990) formulierte im Anschluß an die Jomtien-Konferenz die Agenda der Weltbank hinsichtlich ihrer Interpretation des EFA-Prozesses. In seiner Analyse und seinen bildungspolitischen Forderungen ist Primary Education im Kontext der Strukturanpassungsprogramme seit den 80er Jahren zu verstehen und formuliert die Education for All-Version der Weltbank: Verbesserte Lerneffektivität und universelle Zugangschancen zur Primarschule vor dem Hintergrund von ressourcen- und kostenoptimierenden Reformen waren hier die Antworten auf die Bildungsmisere. Primary Education strich die Entwicklungspotentiale von Primarschulbildung sowie die Notwendigkeit von Umstrukturierungen in öffentlichen Haushalten zugunsten des Primarsektors erneut heraus – während non-formale Programme und das Thema der Erwachsenenalphabetisierung undiskutiert blieben. In ihrer bildungspolitischen Schwerpunktsetzung zeigte sich die Weltbank also von der WCEFA und den daraus hervorgehenden Strategieempfehlungen unbeeindruckt. Es kann davon ausgegangen werden, daß das Policy Paper von 1990, das in Entwurfsform zur WCEFA vorlag, dann eine gewisse Signalwirkung für den gesamten folgenden internationalen Politik- und Umsetzungsprozeß gehabt hat: Der Jomtien-Impetus führte, wie erwähnt, in den Reihen der bi- und multilateralen Organisationen zum einen zu einer signifikanten politischen sowie ansatzweisen finanziellen Umorientierung mit Blick auf die Sicherstellung allgemeiner Grundbildungsversorgung; zum anderen aber provozierte er, so wurde schon anläßlich des review-Prozesses drei Jahre nach Jomtien festgestellt, “a return to traditional mass enrolment programmes, leaving little scope to explore new alternatives” (IIEP 1993; s. a. King 1996).

Es gehört sicherlich zu den Gemeinplätzen, daß die Weltbank ihren Primarschulschwerpunkt in allererster Linie – neben Bezügen zu sozialer Gerechtigkeit und den Menschenrechten – mit dem Argument der unvergleichlich günstigen privaten und sozialen Ertragsraten begründet. Um ein Beispiel zu zitieren:

“Investitionen in Grundschulprojekte in den Entwicklungsländern haben eine Rendite von 18%. Sie ist damit viel höher als die der meisten Industrie- und Infrastrukturinvestitionen” (Weltbank 1995: 19).

Für derartige Formulierungen muß sich die Weltbank Kritik gefallen lassen, weil sie ein entkontextualisiertes, instrumentelles und funktionales Verständnis von Erziehung und Bildung unterstellen, das ganz offensichtlich auf die Vorbereitung von flexiblen Arbeitskräften und Wirtschaftsbürgern abzielt, um so auf der einen ökonomisches Wachstum und Armutsverringerung, aber auf der anderen Seite auch eine globale ökonomische Integration zu fördern (Jones 1997). Auch demonstriert die Weltbank hier

die Kraft der aus der Humankapital-Theorie abgeleiteten Argumente. Zu diesem theoretisch-ideologischen Fundament hat die Weltbank-Forschungsabteilung durch empirische Untersuchungen ihren Teil beigetragen. In diesem Zusammenhang haben bis heute vor allem zwei Forschungsstränge die Fokussierung der Weltbank auf die Primarschule befördert. Zum einen die mannigfachen bildungsökonomischen Beweisführungen bezüglich der erzielbaren sozialen Renditen von Investitionen im Primarschul Sektor (z.B. Psacharopoulos, ab 1973) sowie die damit kompatible empirische Widerlegung (später: Abschwächung) der Behauptung, "Schulfaktoren" seien für den Schulerfolg von Kindern in Entwicklungsländern im Vergleich zur sozialen Herkunft von ähnlich nachgeordneter Bedeutung wie in den Industrieländern (Heyneman & Loxley 1983). Zu dieser Art empirischer Evidenzen kam der sich abzeichnende Erfolg des asiatischen Entwicklungsmodells, das, zumindest argumentativ, mit den Bildungsinvestitionen der entsprechenden Länder in kausale Verbindung gesetzt wurde. Auch das erste umfassende bildungspolitische Dokument der Weltbank seit 1980, *Priorities and Strategies for Education (PSE)* (World Bank 1995) steht zuallererst im Zeichen ökonomischer Überlegungen und richtet dabei seine Perspektive fast ausschließlich auf die verstärkte Förderung der Primarschule und die daraus zu erwartende soziale Rendite. Im Kern geht es dabei um die Frage, wie im Bereich von Erziehung und Bildung knappe Ressourcen effektiver eingesetzt werden können, um die kognitiven Potentiale von Schülern und Schülerinnen besser zu entwickeln, was wiederum zur Steigerung ihrer Arbeitsproduktivität – genereller: ihrer Überlebensfähigkeit – beitragen würde. Wie eng der empirische Kausalzusammenhang zwischen Bildung und Arbeitsproduktivität tatsächlich ist oder – bei besseren Curricula oder Lernerfolgen – sein könnte, ist noch immer umstritten (z.B. Graff 1996). Dem bildungsökonomischen Instrument der Analyse von Ertragsraten wird im allgemeinen eine begrenzte Nützlichkeit im Bereich der Bildungspolitik und -planung zuerkannt; seine theoretischen wie methodischen Defizite sind aber andererseits bekannt und gut dokumentiert, so daß es nicht als einzige Grundlage für Investitionsentscheidungen dient oder dienen sollte (zuletzt z.B. Bennell 1995; Graff 1996; Heyneman 1995; Lauglo 1996; Watson 1996). Auch die Weltbank gesteht gelegentlich Schwierigkeiten bei der Messung und Interpretation von Ertragsraten zu; sie rückt aber – mit gutem Grund? – prinzipiell nicht von diesem Instrument ab; es habe über die Jahrzehnte hinweg allen kritischen Überprüfungen standgehalten (World Bank 1995: 21). Es sei vielmehr jenes diagnostische Werkzeug, mit dem der Prozeß der Prioritätensetzung in der Bildungspolitik und der -finanzierung zu beginnen sei. Dort, wo die sozialen Ertragsraten am höchsten und die bisherigen Subventionierungen aus öffentlichen Mitteln am niedrigsten seien, müßten die Schwerpunkte der Bildungspolitik richtigerweise gesetzt werden (World Bank 1995: 94 f.). Elemente einer stärkeren Privatisierungspolitik im höheren Sekundarschul- sowie im Tertiärbereich sollen daher die Umverteilung öffentlicher Mittel zugunsten der Primarschule bzw. der Grundbildung und ihrer sozialen Klientel mit einem unvergleichlich höheren Anteil armer und ärmster Bevölkerungsschichten ermöglichen.

2.3 Ertragsraten und die (vermeintlich schlechten) Chancenon-formaler Bildung

Vergleicht man die analytischen Schwierigkeiten der Weltbank, mit den oben skizzierten Charakteristika non-formaler Bildung im Vergleich zum Primarschul Sektor umzugehen, wird verständlich, warum für letzteren vergleichsweise klare Ansatzpunkte und identifizierbare Prozesse ausgemacht werden konnten. Die Primarschule ist ein

weltweit verbreitetes Phänomen, welches in relativ homogenen Bahnen verläuft und einheitliche Erwartungen über Erziehungs- und Bildungsprozesse hervorruft (Ramirez & Boli 1987; Hüfner, Meyer & Naumann 1987), damit leichter erforschbar ist und scheinbar Generalisierungen der Art erlaubt wie "Grundschulprojekte ... haben eine Rendite von 18%". Diese Art von "Wissen" ist für die Weltbank – wie für andere bi- und multilaterale Geber – vor dem Hintergrund der notwendigen Legitimation und Bestandssicherung ihrer Aktivitäten von großer Bedeutung:

"The disbursers of funds prefer certainties to tentative propositions, large projects with visible impact to more numerous but far less visible small projects, and projects with clear short term outcomes to projects whose implementation is likely to be uneven and slow and whose consequential outcomes may be years into the future" (Samoff 1996b: 37).

Die Weltbank-Variante von UPE scheint gut in dieses Bild zu passen. Sie bietet eine eindeutige Handlungsleitlinie. Die von der Weltbank selbst vorgenommene bzw. von ihr beauftragte Forschung zur Stützung des Primarschulfokus auf der Grundlage der Analyse von Ertragsraten könnte so in einem anderen Licht erscheinen: Forschung könnte wieder einmal insbesondere dem Legitimationszweck dienen (Jones 1992; Lauglo 1996; Samoff 1996a, 1996b). Auf der Grundlage von einigen Fallstudien würde auf die globale Signifikanz von Primarschulförderung geschlossen (Heyneman 1995; Mulenga 1996; Samoff 1996a), was nicht nur in dieser Form, sondern generell fragwürdig erscheint. Es bleibt im Kontext der Weltbank-Forschung oft unklar, ob Extremfälle eine Behauptung stützen oder feststellbare generelle Trends ein Argument entwickeln helfen. Darüber hinaus hätten Forscher der Weltbank selbst wie auch externe Analytiker Evidenzen dafür präsentiert, daß in spezifischen Lagen in Entwicklungsländern durchaus Sekundar- und höhere Bildung die vorteilhafteren Ertragsraten aufweisen können (Bennell 1995; Jones 1992: 232; Samoff 1996a: 263).

Im PSE-Dokument kündigt die Weltbank an, daß sie zukünftig verstärkten und systematischeren Gebrauch vom Instrument der Ertragsratenanalyse – sowie von Kosteneffektivitätsberechnungen – machen wird. Dies solle sowohl für die generellen Aktivitäten im Bildungssektor als auch für die Identifikation, das Design und die Genehmigung von Bildungsprojekten gelten (World Bank 1995: 154). Dies könnte, so befürchten einige Beobachter, nicht nur dazu führen, daß sozialpolitische Schwerpunktsetzungen einem ökonomischen Kalkül unterworfen werden, sondern auch – neben einer Reihe von anderweitigen Implikationen – Auswirkungen auf Erwachsenenbildungs- und Alphabetisierungsprogramme im Kontext der Weltbank-Politik und -Finanzierung mit sich bringen. Erstens wird kritisch festgestellt, daß die Weltbank im PSE-Dokument trotz der wiederholten Selbstverpflichtung auf die Jomtien-Ziele den Bereich non-formaler Erwachsenenbildung weder systematisch noch in irgendeiner sonst hinreichenden Form behandelt. Statt dessen wird mit dem Hinweis auf die bescheidenen Erfolge dieser Unterfangen ein analytisch-programmatisches policy paper für die kommenden Jahre angekündigt. Obwohl der Weltbank die Dimensionen der Illiteralität von Erwachsenen bekannt sind – immerhin ein knappes Sechstel der Menschheit sei davon betroffen (World Bank 1995: 32) – wurde der Erwachsenenbildung im ersten umfassenden bildungspolitischen Papier seit 1980 keine Priorität zuerkannt. Dieser Umstand wird als weiterer Indikator dafür gewertet, daß der Erwachsenenbildung und Alphabetisierung im auch von der Weltbank forcierten EFA-Prozeß weiterhin wenig Aufmerksamkeit zukomme.

Zweitens vermuten einige Kommentatoren, daß aufgrund der einflußreichen Rolle der Weltbank eine beträchtliche Anzahl anderer bi- und multilateraler Organisationen im Gebergeschäft nunmehr Ertragsratenanalysen als hilfreichstes Instrument bei der Prioritätenfestlegung von Bildungsinvestitionen anerkennt, wie überhaupt die bildungspolitischen Analysen der Weltbank im globalen Diskurs tonangebend seien (Samoff 1996b; Smith 1997; Watson 1996).

Drittens, so wird argumentiert, verfüge die Weltbank als Bretton-Woods-Institution über ganz erhebliche makro-ökonomische Hebelkraft, die auch nationale Bildungspolitiken gestalte. Der Primarschulfokus der Weltbank ist im Zusammenspiel mit Strukturanpassungsprogrammen zu sehen, wobei Reformen des Bildungssystems nicht selten zu den Konditionalitäten dieser Programme gehören. In diesem Kontext definiert – nicht nur – die Weltbank ihre Rolle neu: Sie hält ihre Beratungskapazitäten und Expertendienste im Bildungssektor inzwischen für wichtiger als ihren direkten finanziellen Beitrag (World Bank 1995). Aufgrund ihrer klaren bildungspolitischen Optionen und ihrer machtvollen Position könnten Situationen entstehen, in denen durchaus vertretbare sozialpolitische Prioritäten der Nehmerländer denen der Weltbank diametral entgegenstehen: So wird befürchtet, daß auch dies zur weiteren Verringerung der Mittel für non-formale Bildungsprojekte führen könnte.

Viertens seien die mittelbeantragenden Länder in einer schwierigen Lage, da die Nachfrage nach Ressourcen deren Angebot übersteige und der Wettbewerb zunehme. Die potentiellen Nehmer von Bildungsmitteln müssen sich also vermarkten (Samoff 1996b), was dazu führen könnte, daß sie zuvorderst solche Projekte beantragen, die “marktfähig” sind und von Gebern wie der Weltbank gefordert und bevorzugt finanziert werden. Non-formale Projekte scheinen – auf den ersten Blick – nicht dazuzugehören. Innovationen lägen somit kaum mehr im Ermessen nationaler Bildungsplanung.

Fünftens sei nicht auszuschließen, daß die Nehmerländer zwischen die Mühlen konkurrierender Geber geraten. Da externe Bildungsfinanzierung zunehmend auf der Grundlage von Sektorkonzepten vollzogen wird, könnte der non-formale Schwerpunkt eines Gebers unter Umständen mit den Interessen der Weltbankkonflikieren.

2.4 Und sie bewegt sich doch?!?

Dennoch unterstützt die Weltbank in jüngerer Zeit, wenn auch in sehr beschränktem (aber wieder wachsendem) Umfang, Programme der Erwachsenenalphabetisierung. Von 1990 bis heute lassen sich in bezug auf Alphabetisierung bzw. anderweitige non-formale Bildungsprogramme unter anderem Projekte in Ecuador und Indonesien (jeweils 1991) und in Ghana (1992) identifizieren; 1996 genehmigte die Weltbank einen IDA-Kredit (12,6 Mill. US\$) für ein anspruchsvolles Frauen-Alphabetisierungsprogramm in Senegal sowie einen weiteren IDA-Kredit (10,5 Mill. US\$) für den Aufbau eines non-formalen Bildungssystems in Bangladesch (World Bank 1996b). Außerdem scheint es wieder vermehrt non-formale Projektkomponenten zu geben, die vor allem literacy fördern sollen, insbesondere in Westafrika (World Bank 1997a). Dies bedeute jedoch, wie es in einem Weltbank-Papier zu diesem Thema heißt (Eisemon, Marble & Crawford 1995: 1), keine Abkehr von der langjährigen Politik der Förderung von Primarschulbesuch und verbesserter Schülerperformanz als dem bisher nachhaltigsten Mittel, um Gesellschaften zu literalisieren. Es ist lohnend, die Gründe für das erneute Interesse der Weltbank an Erwachsenenalphabetisierung etwas ausführlicher wiederzugeben (Eisemon, Marble & Crawford 1995: 3 f.):

- durch die Expansion der Primarschule sei das Problem der Illiteralität zunehmend auf wenige Länder / entlegene Regionen bzw. auf Bevölkerungssegmente konzentriert, die nach wie vor kaum in die Marktökonomie oder den modernen Staat integriert seien. Diesen durch die Primarschule bisher nicht erreichten Menschen müsse nun eine erhöhte Aufmerksamkeit zukommen;
- inzwischen werde die Komplementarität (statt Konkurrenz) von öffentlichen Bildungsausgaben für Erwachsenenliteralsierung und Primarbeschulung zunehmend anerkannt. Literalisierte Eltern – vor allem aber die Mütter – legten mehr Wert auf die Bildung ihrer Kinder;
- politische Unruhen hätten in einigen Ländern eine Reihe von Jahrgängen um ihre Bildungschancen gebracht; diese Menschen könnten nicht einfach abgeschrieben werden, weil sie es seien, bei denen Investitionen im Bereich der Literalsierung den unmittelbarsten Einfluß hinsichtlich sinkender Geburtenraten, besserer Gesundheit und Ernährung sowie landwirtschaftlicher Produktivität erwarten ließen;
- quantitative Expansionsstrategien sowie die Lernerfolge im Primarschul Sektor seien in vielen Ländern trotz immenser Bemühungen rückläufig (bei einem ohnehin niedrigen Ausgangsniveau); viele Regierungen seien in vielen Ländern nicht mehr in der Lage, nicht zuletzt aufgrund von Strukturanpassungsprogrammen, eine qualitativ anspruchsvolle Primarschulversorgung und eine Erweiterung in Richtung UPE gleichzeitig zu finanzieren.

Sowohl das soziale Wohlfahrts- als auch das Ertragsratenargument lassen sich hier wiederfinden. Davon abgesehen, ist aber keiner der hier vorgebrachten Gründe neu. Warum hat es die Weltbank in PSE versäumt, eine plausible Erklärung für die Nichtbefassung mit dem Thema Erwachsenenbildung zu geben, wodurch kann einsichtig werden, warum es jetzt wieder “compelling reasons for the Bank to support adult education” (Eisemon, Marble & Crawford 1995: 4) gibt? Gilt am Ende der alte Vorwurf, daß die Weltbank in allererster Linie eine Bank sei, weshalb auch ihre bildungspolitischen Argumentationsveränderungen vor allem den Zweck hätten, ihre Funktionsfähigkeit als Bank zu erhalten und entsprechend den Stimmungen im Geschäftsumfeld jeweils neue Investitionsfelder zu identifizieren (Jones 1992: 220)?

2.5 Ist – oder wird – die Weltbank besser als ihr Ruf?

Die oben – vor allem im Abschnitt 2.3 – geschilderten Trends und Einschätzungen der Weltbank-Rolle spiegeln schwerpunktmäßig einen großen Teil der jüngeren Diskussion kompetenter Beobachter und Analytiker wider. Die nun folgenden Überlegungen, Kommentare und Beobachtungen ergänzen und relativieren diese Zusammenfassung der Literaturlage und widersprechen ihr auch in einigen Punkten. Wichtige Grundlagen dieser Bemerkungen sind Erfahrungen und Eindrücke des Senior-Ko-Autors im Rahmen eines Forschungsprojekts über Lernerfolge in formalen und informellen Bildungsinstitutionen in Senegal (Naumann & Wiegelmann 1997; Wiegelmann 1998) und einer längeren Beratungstätigkeit im Rahmen eines von der Weltbank gelenkten, großen multilateralen Bildungssektorprojekts in Senegal, dessen Schwerpunkte im Grundbildungsbereich liegen.

Die analytische Fokussierung auf die Rolle der Bank und ihre Grundsätze und Prioritäten (in den Veröffentlichungen der Bank selbst und ihrer Kritiker) läßt notwendigerweise die Bedeutung anderer bildungspolitischer Akteure in den Hintergrund treten. Dies gilt etwa für die Beteiligten in der nationalen Regierung und ihrer regionalen Untergliederungen; die der institutionellen Systeme der verschiedenen Formen des nationalen Bildungsangebots; die der nationalen Bildungsnachfrage mit ihren sehr unterschiedlichen Motiven und Beschränkungen; die der bilateralen staatlichen Kooperationsmaßnahmen mit ihren Rückbindungen an die Eigenheiten der politischen Prozesse in den Geberstaaten, und schließlich die der anderen multilateralen Organisationen und des breiten Spektrums von Nichtregierungsorganisationen. Insofern sind die bildungsanalytischen Aussagen der Bank "abgehoben" vom jeweiligen Mix von Interessen und Orientierungen, wie er sich bei den konkreten nationalen Verhandlungsprozessen etwa über fünfjährige Finanzierungszusagen (in einer 10- bis 15-jährigen Planungsperspektive) darstellt. Die Bank ist praktisch die einzige Geberorganisation (neben der jeweiligen Regierung als Empfängerorganisation), die sich die Mühe macht bzw. dazu gezwungen ist, eine auf das gesamte Bildungswesen des jeweiligen Staates bezogene Begründungs- und Rechtfertigungsargumentation zu entwickeln. Dies entspricht ihrer Rolle als in der Regel mit Abstand größter Einzelfinanzier eines Konsortiums von mehreren einzelstaatlichen Geberorganisationen mit recht großen finanziellen Beiträgen sowie einer Reihe weiterer multilateraler Entwicklungsbanken und UN-Organisationen mit sehr viel kleineren Finanzbeiträgen. Keine andere Finanzierungsorganisation sieht sich in diesem Umfang dem Zwang zur analytischen und bürokratischen Rationalität verpflichtet; unbefragte nationale und institutionelle (Bildungs-)Interessen, Traditionen und Selbstverständlichkeiten spielen bei allen anderen eine relativ größere Rolle. Dabei kann die Bank ihre eigenen Prioritäten durchaus nicht problemlos durchsetzen oder aufzwingen, sondern ist in hohem Maße auf Koalitionen, auf Verhandlungs- und Diskussionsprozesse angewiesen. Dies zeigt sich in einer bemerkenswerten politischen und sachlichen Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Bank bei der konkreten Festlegung der Bildungssektorprojekte, auch dann, wenn sich ihre "abgehobenen" Kriterien als nicht oder nur ansatzweise realisierbar erweisen; ihre Rolle als verantwortlicher Konsortialführer nimmt sie unter anderem dadurch wahr, daß sie in Grenzen Vor- und Zwischenfinanzierungen bis zum tatsächlichen Engagement der anderen Mitfinanziers übernimmt.

Der gegenüber der Weltbank immer noch und immer wieder mitschwingende Vorwurf eines kurzsichtigen und einseitigen Ökonomismus greift seit längerem in der Regel zu kurz. Dies sei an zwei für die Bildungspolitik wichtigen Problemkomplexen kurz erläutert: 1) Seit der "Entdeckung" der Armutproblematik durch die Bank in den frühen 70er Jahren ist die alte ökonomische Makro-Perspektive sehr stark erweitert worden durch nicht-ökonomische Mikro-Perspektiven zur sensibleren Berücksichtigung der sozio-kulturellen und ökologisch-biologischen Einbindung der Lebensbedingungen der Menschen. Die Bank hat einen erheblichen Anteil an der interdisziplinären Überwindung der naiv-technokratischen und undifferenzierten frühen Modernisierungsmodelle. 2) Dasselbe gilt für die Bildungspolitik der Bank, die – ursprünglich verkürzt ökonomisch – durch die breite Aufnahme und Weiterentwicklung von erziehungs- und sozialwissenschaftlichen Kompetenzen charakterisiert ist. Die Berücksichtigung der sozio-ökonomischen und -kulturellen Lebensbedingungen der armen bzw. sehr armen Bevölkerungsanteile (große Minderheiten oder gar Mehrheiten) bedeutet

z.B., daß – wenn im heutigen Sprachgebrauch der Bank vom “privaten Wirtschaftssektor” gesprochen wird (der zu berücksichtigen und zu fördern ist) – der lange Zeit völlig vernachlässigte sogenannte “informelle Sektor” einbezogen ist.

Übersetzt in bildungspolitische Kategorien heißt dies u.a. eine ausgeprägte Sensibilität für die Relevanz und Angemessenheit von Curricula und die Verbesserung von Lehr- und Lernprozessen, insbesondere im Bereich der Grundbildung – allerdings unter Berücksichtigung der Ausgangsbedingungen und Beschränkungen. Dies heißt u.a., daß in (neueren) afrikanischen Bildungssektorprogrammen der non-formale Bildungsbereich (z.B. Alphabetisierung, Koran-Schulen, Rundfunk) seinen systematischen Platz hat, daß die Bank die Nutzung von Mutter- oder Vernakularsprachen für die Grundbildung anerkennt und fördert (die Widerstände liegen woanders, z.B. in Frankreich), aber auch Kritik an den unangepaßten (schulischen) Strukturen der beruflichen Ausbildung und des Hochschulbereichs. Probleme der Verbesserung des Verwaltungsaufbaus, der Lehrmittelqualität und -versorgung, der Bildungsstatistik (inklusive Lernerfolgsmessung), oder der Lehrerbildung werden aufgenommen (z.B. World Bank 1998a, 1998b). Dabei bedeutet die Bankrolle des Konsortialführers häufig, daß “Rosinen” des Gesamtpakets oder vergleichsweise einfache und unproblematische Teile (Bauprogramme) von anderen Teilnehmern des Konsortiums übernommen werden, während schwer verkaufbare Infrastrukturprobleme (z.B. Verwaltung, Statistik) und politisch schwierige und unangenehme Kontroll- und Evaluationsaufgaben bei der Bank bleiben.

Für Nicht-Ökonomen ist das Festhalten der Bank an Begriffen der Rendite oder Ertragsrate (in Kombination mit der statutenmäßigen Begrenzung der Bank auf die Gewährung von Krediten und Darlehen und ihrer Sensibilität für den “privaten Sektor”) zumindest irritierend. Dabei wird übersehen, daß gerade das analytische Konzept der sozialen Ertragsrate und das Idealmodell eines funktionierenden Marktes zwischen gleichstarken Marktteilnehmern die kritische wohlfahrtstheoretische Distanzierung von realisierten “privaten” Ertrags- und Profitraten ermöglicht, und die analytische Identifizierung des Versagens, von Verzerrungen oder der Nichtexistenz von “Märkten” erlaubt. Insofern sind diese Konzepte Kernelemente des erheblichen Selbstreflexions- und Kritikpotentials der bürgerlichen Ökonomie, die nicht identisch ist mit der Apologie des “laissez faire” oder des Status Quo von ungleichen ökonomischen und politischen Machtverhältnissen.

Wenn die Weltbank bei der Diskussion von sozialen Infrastrukturbereichen wie Bildungs-, Gesundheits- und Umweltpolitik das Auseinanderklaffen von sozialen und privaten Ertragsraten von Politikalternativen feststellt, dann ist dies immer eine Kritik an Machtkonzentrationen und Insensibilität für direkte und indirekte Langzeitwirkungen. Gleichzeitig ist dies immer ein Appell an staatliche bzw. überstaatliche Strukturen, ihre kollektive Treuhänderfunktion ernst zu nehmen und den kritisierten Status Quo durch kollektive Maßnahmen zu verändern, wobei staatliche oder überstaatliche steuerfinanzierte Interventionen grundsätzlich zum Politikarsenal gehören.

Die Bank ist selbstverständlich Teil des kapitalistischen Weltsystems; als profitorientierte und von den reichen Ländern der Welt gesteuerte Kapitalgesellschaft unterliegt sie vielfachen institutionellen und politischen Rechenschaftszwängen, die auch – in jedoch nicht näher bestimmbarer Ausmaße – einen Einfluß auf die Gestaltung ihrer bildungspolitischen Konzepte und die jeweilige Prioritätensetzung nehmen. So ergibt sich ein uneinheitliches Bild: Eine allgemein auf die Integration der globalen Ökono-

mie und im Bildungsbereich kontext- und länderunspezifisch auf die Primarschule angelegte Globalpolitik erweist sich – zumindest auf der Grundlage der hier dargelegten Erfahrungen – im spezifischen Länderprojekt als so notorisch nicht. Wenn auf der einen Seite non-formale Bildungshilfeprojekte noch ganz überwiegend vernachlässigt werden, was die offizielle Marschrichtung der Weltbank betrifft, auf der anderen Seite Investitionen in non-formale Bildungshilfe gegenwärtig regional an Bedeutung gewinnen, dann läßt das auf fortlaufende Lernprozesse schließen, die früher oder später auch in pointierterer Weise in die Strategieformulierung Eingang finden werden. Die Weltbank hat in den zurückliegenden Jahrzehnten in ihren wissenschaftlichen Analysen und Diskussionsbeiträgen ein umfassenderes Verständnis menschheitlicher Entwicklungszusammenhänge gefördert, vermochte aber offensichtlich oft nicht, dieses Verständnis in adäquater Weise in spezifischen Länderkontexten auch umzusetzen, wie das Schicksal non-formaler Bildungsprojekte der Weltbank in historischer Perspektive aufzeigt. Die neueren Erfahrungen mit der Weltbank aus dem afrikanischen Raum geben aber zumindest Anlaß zu der Hoffnung, daß der Widerspruch zwischen explizit bildungsökonomisch fundierten Investitionsentscheidungen einerseits und der Einsicht in länderspezifische Realitäten und Notwendigkeiten andererseits geringer werden wird.

Literatur

- Bennell, P. (1995). Using and abusing rates of return: A critique of the World Bank's 1995 education sector review. Institute of Development Studies: University of Sussex.
- Buchert, L. (1995a). The concept of Education for All: What has happened after Jomtien? *International Review of Education*, 41 (6), 537–549.
- Buchert, L. (1995b). Recent trends in education aid: towards a classification of policies. A report from the IWGE. Paris: International Working Group on Education / UNESCO.
- Colclough, C. & Lewin, K. (1993). *Educating all the children. Strategies for primary schooling in the South*. Oxford: Clarendon Press.
- Coombs, P.H. (1982). *The big gap in education planning: Nonformal education*. Oslo.
- Coombs, P.H. & Manzoor, A. (1974). *Attacking rural poverty: How nonformal education can help. A research report for the World Bank*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Deutscher, E. (1994). Die Krise der Bildung+z, 35 (7), 164–165.
- EFA-Forum. (1996). *Survey on the performance of multilateral and bilateral agencies in basic education. 1990–1995. Executive Summary*. Paris: UNESCO.
- Eisemon, T.O., Marble, K. & Crawford, M. (1995). *Investing in adult literacy: lessons and implications*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Graff, M. (1996). Zur Bedeutung der Bildung im Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung. *KZfSS*, 48 (2), 274–295.
- Hamadache, A. (1991). Non-formal education. A definition of the concept and some examples. *Prospects*, 21 (1), 111–124.
- Heyneman, S.P. (1995). Economics of education: disappointments and potential. *Prospects*, 25 (4), 559–583.
- Heyneman, S.P. & Loxley, W.A. (1983). The effect of primary school quality on academic achievement across 29 high and low income countries. *American Journal of Sociology*, 88 (6), 1162–1194.
- Hüfner, K., Meyer, J.W. & Naumann, J. (1987). Comparative education policy research: a world society perspective. In M. Dierkes, H.N. Weiler & A.B. Antal (Eds.), *Comparative Policy Research. Learning from experience* (pp. 188–243). Aldershot: Gower.
- International Institute for Educational Planning (IIEP). (1993). *Newsletter*, XI, (3). Paris: IIEP.

- Ilon, L. (1996). The changing role of the World Bank: education policy as global welfare. *Policy & Politics*, 24 (4), 413–424.
- Inter-Agency Commission. (1990a). World Declaration on Education for All. Adopted by the World Conference on Education for All. Jomtien, Thailand, 5–9 March 1990.
- Inter-Agency Commission. (1990b). Framework for action to meet basic learning needs. Guidelines for implementing the World Declaration on Education for All. Jomtien, Thailand, 5–9 March 1990.
- Jones, P.W. (1992). World Bank financing of education. Lending, learning and development. London: Routledge.
- Jones, P.W. (1997). On World Bank education financing. *Comparative Education*, 33 (1), 111–127.
- King, K. (1996). The EFA discourse from 1990 to 1996. *NORRAG News*, 19, 1–4.
- Lauglo, J. (1996). Banking on education and the uses of research. A critique of: World Bank Priorities and Strategies for Education. *International Journal of Educational Development*, 16(3), 221–233.
- Lockheed, M.E. & Verspoor, A.M. (1991). Improving primary education in developing countries. New York: Oxford University Press for the World Bank.
- McNeely, C.L. (1995). Prescribing national education policies: The role of international organisations. *Comparative Education Review*, 39(4), 483–507.
- Mulenga, D.K. (1996). World Bank's Priorities and Strategies for Education: implications for education in Sub-Saharan Africa. In B. Brock-Utne & T. Nagel (Eds.), *The role of aid in the development of education for all* (pp. 99–133). A conference report from the 1996 NASEDEC conference held at the Agricultural University of Norway, June 15–17, at As.
- Naumann, J. & Wiegmann, U. (1997). Les différents systèmes scolaires “modernes” et “traditionnels” au Sénégal et leur contribution à l’alphabétisation. *Revue Education Comparée*, 52.
- Psacharopoulos, G. (with Hinchliffe, K.) (1973). Returns to education: an international comparison. Amsterdam and London: Elsevier.
- Ramirez, F.O. & Boli, J. (1987). The political construction of mass schooling: European origins and worldwide institutionalization. *Sociology of Education*, 60, 2–17.
- Reimers, F. (1997). Education and structural adjustment: unmet needs and missed opportunities. In J. Lynch, C. Modgil & S. Modgil (Eds.), *Education and development: tradition and innovation. Volume one: concepts, approaches and assumptions* (pp. 3–18). London: Cassell.
- Ridker, R.G. (1994). The World Bank's role in human resource development in Sub-Saharan Africa: education, training, and technical assistance. A World Bank operations evaluation study. Washington, D.C.: The World Bank.
- Romain, R.I. & Armstrong, L. (1987). Review of World Bank operations in nonformal education and training. Discussion Paper. Washington, D.C.: The World Bank.
- Samoff, J. (1996a). Which priorities and strategies for education? *International Journal of Educational Development*, 16(3), 249–271.
- Samoff, J. (1996b). Aid and education – transforming the policy making process. In B. Brock-Utne & T. Nagel (Eds.), *The role of aid in the development of education for all* (pp. 10–72). A conference report from the 1996 NASEDEC conference held at the Agricultural University of Norway, June 15–17, at As.
- Smith, R. (1997). World Bank educational policy: from technicism to close proximity? In J. Lynch, C. Modgil & S. Modgil (Eds.), *Education and development: tradition and innovation. Volume one: concepts, approaches and assumptions* (pp. 19–33). London: Cassell.
- UNDP. (1996). Bericht über die menschliche Entwicklung. Bonn: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen.
- UNDP. (1997). Bericht über die menschliche Entwicklung. Bonn: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen.
- UNESCO. (1996a). Education for All – achieving the goal. Working Document. Mid-decade-meeting of the International Consultative Forum on Education for All. 16–19 June, Amman, Jordan.
- UNESCO. (1996b). Education for All – achieving the goal. Statistical Document. Mid-decade-meeting of the International Consultative Forum on Education for All. 16–19 June, Amman, Jordan.

- UNESCO. (1996c): Education for All – achieving the goal. Final Report. Mid-decade-meeting of the International Consultative Forum on Education for All. 16–19 June, Amman, Jordan.
- Unicef. (1993). Reaching the unreached. Non-formal approaches and universal primary education. New York: Unicef.
- Verspoor, A.M. (1991). Twenty years of World Bank support for basic education. Presentation and evaluation. *Prospects*, 21 (3), 313–329.
- Wagner, D.A. (1995). Literacy and development: rationales, myths, innovations, and future directions. *International Journal of Educational Development*, 15 (4), 341–362.
- Watson, K. (1996). Banking on key reforms for educational development: A critique of the World Bank Review. *Mediterranean Journal of Educational Studies*, 1 (1), 43–61.
- Weltbank. (1995). Jahresbericht. Washington, D.C. The World Bank.
- Wiegelmann, U. (1998). Alphabetisierung und Grundbildung in Senegal. Ein empirischer Vergleich zwischen modernen und traditionellen Bildungsgängen und Schulen. Unveröff. Diss., Westfälische Wilhelms-Universität, Münster.
- World Bank. (1971). Education: sector working paper. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. (1974). Education: sector working paper. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. (1980). Education: sector policy paper. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. (1990). Primary Education. A World Bank policy paper. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. (1995). Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. (1996a). The World Bank and Education. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. (1996b). Annual Report. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. (1997a). Adult literacy / adult education: search of Bank reports database. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. (1997b). Annual Report. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. (1998a). Program Appraisal Document on a Proposed IDA Credit in the Amount of US \$ 100 Million Equivalent to the Government of Ethiopia for the Education Sector Development Program. Unveröff.
- World Bank. (1998b). The Gambia Third Education Sector Program. Unveröff.