

Langthaler, Margarita

**Working Paper**

## Finanzierungsformen in der Bildungszusammenarbeit im Kontext von Education for All

ÖFSE Working Paper, No. 11

**Provided in Cooperation with:**

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

*Suggested Citation:* Langthaler, Margarita (2006) : Finanzierungsformen in der Bildungszusammenarbeit im Kontext von Education for All, ÖFSE Working Paper, No. 11, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/98820>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## WORKING PAPER 11

# FINANZIERUNGSFORMEN IN DER BILDUNGSZUSAMMENARBEIT IM KONTEXT VON EDUCATION FOR ALL

Margarita Langthaler

JULI 2006

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>3</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Der Kontext der Bildungsreformprozesse und des neuen EZA-Paradigmas ...</b>	<b>7</b>
2.1. <i>Strukturen und Instrumente des EFA-Prozesses in den Partnerländern .....</i>	7
2.2. <i>Das neue EZA-Paradigma.....</i>	8
2.3. <i>Implikationen für die nationalen Bildungssektoren .....</i>	9
<b>3. Definition der unterschiedlichen Finanzierungsinstrumente .....</b>	<b>12</b>
<b>4. Finanzierungsinstrumente in der internationalen Diskussion - Argumente und Erfahrungswerte .....</b>	<b>14</b>
4.1. <i>Allgemeine Budgethilfe .....</i>	14
4.2. <i>Sektorbudgethilfen.....</i>	16
4.3. <i>SWAps und Korbfinanzierung .....</i>	18
4.4. <i>Projekthilfe.....</i>	19
4.5. <i>Die Fast Track Initiative .....</i>	19
<b>5. Abschließende Bemerkungen ... .....</b>	<b>22</b>
<b>ANHANG</b>	
<b>Abkürzungen .....</b>	<b>23</b>
<b>Die sechs EFA-Ziele .....</b>	<b>24</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>25</b>

### IMPRESSUM

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung - ÖFSE  
Wissenschaftsbereich  
A-1090 Wien, Berggasse 7  
Tel. ++43 / 1 / 317 40 10-200  
Fax ++43 / 1 / 317 40 15  
E-Mail: office@oefse.at  
WEB: <http://www.oefse.at> und <http://www.eza.at>

## Zusammenfassung

Im Kontext methodischer Verschiebungen in der EZA vom Projektansatz hin zum Programmansatz sowie der inhaltlichen Schwerpunktsetzung auf Grundbildungsförderung in der BZA kommen neue Finanzierungsinstrumente zum Einsatz, die im vorliegenden Papier besprochen werden. Es sind dies Allgemeine Budgethilfen, Sektorbudgethilfen, SWAPs (Korbfinanzierungen) sowie die Fast Track Initiative. Die Anwendung dieser Instrumente wird durch internationale Rahmenvereinbarungen wie EFA oder die MDGs sowie methodische Vorgaben wie etwa jene der Paris Declaration on Aid Effectiveness ebenfalls gefördert.

Die neuen Finanzierungsmodalitäten dienen v. a. zur gezielten Förderung von nationalen Bildungsplänen, die im Kontext von EFA und dem neuen EZA-Paradigma zentrale Bedeutung in der BZA erlangt haben. In der internationalen Diskussion unter bi- und multilateralen Gebern werden vor allem technische bzw. bildungsspezifische Argumente für oder wider die Anwendung der hier besprochenen Instrumente vorgebracht. Zivilgesellschaftliche Organisationen sowie manche Bildungsexperten kritisieren jedoch darüber hinaus den breiteren Kontext. Damit ist die Anbindung an übergeordnete Entwicklungs- bzw. Armutsbekämpfungsstrategien gemeint, die zwar theoretisch von den Entwicklungsländern eigenständig bzw. in einem partnerschaftlichen Dialog erarbeitet werden sollen, in der Praxis jedoch v. a. wegen ihrer makroökonomischen Grundlagen, des unausgewogenen und von Konditionalitäten geprägten Dialogs mit den Partnerregierungen und der ungenügenden Integration der Zivilgesellschaft kritisiert werden. Tatsächlich weisen vermeintlich technische Instrumente wie die hier besprochenen Finanzierungsmodalitäten eine ausgeprägte politische Dimension auf, die in der Diskussion jedoch meist vernachlässigt wird.

Für den Bildungsbereich werden viele Schwierigkeiten erst durch die Berücksichtigung dieser politischen Dimension verständlich. Zu den offensichtlichsten Problembereichen zählen:

- Verwirrendes Nebeneinander vieler oft uneinheitlicher Bildungspläne, worin sich u. a. die Existenz unterschiedlicher politischer Prioritäten ausdrückt;
- Asymmetrischer Politikdialog, Konditionalitäten, ungenügende Einbeziehung der Zivilgesellschaft, Einflussnahme auf die (Bildungs)politik des Partnerlandes;
- Kapazitätsmängel, die nicht nur „technischer“ Natur sind, sondern auf politische Interessen und verdeckte Machtstrukturen im Partnerland verweisen bzw. das Ergebnis unangemessener Geberpolitik sind.

Die bildungsspezifische Diskussion über die neuen Finanzierungsinstrumente ist durch das Fehlen empirisch fundierter Evaluierungen gekennzeichnet, v. a. was die längerfristigen Auswirkungen betrifft. Es zeigt sich daher ein Nebeneinander von Argumenten eher politischer Natur und von vorläufigen Erfahrungswerten aus den wenigen Jahren der Anwendung. Die wichtigsten Argumente sind im Einzelnen:

(Angenommene) Vorteile Allgemeiner Budgethilfen:

- Stärkung des nationalen Ownership;
- Stärkung der Kapazitäten der nationalen Strukturen, v. a. auf zentraler Ebene;
- Senkung der Transaktionskosten.

(Angenommene) Schwächen bzw. Nachteile Allgemeiner Budgethilfen:

- Keine Möglichkeit die Verwendung der ausbezahlten Mittel zu überprüfen.
- Geringe Vorhersagbarkeit der Mittel; kaum langfristige Zusagen bzw. häufige Unterbrechungen der Auszahlungen.

- Unangemessene Einflussmöglichkeiten für Geberorganisationen auf die Politik der Partnerregierungen; Beeinflussung der internen Machtstruktur der Partnerländer.
- Stärkere Abhängigkeit von EZA-Mitteln der Partnerregierungen als für andere Formen der EZA.
- Keine Anwendung in fragilen Staaten.

(Angenommene) Vorteile von Sektorbudgethilfen:

- Besserer Politikdialog mit dem Ministerium und den Bildungsakteuren.
- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Fachministerien und dem Finanzministerium bzw. zentralen Regierungsstellen.
- Längerfristige finanzielle Verpflichtungen, größere Vorhersagbarkeit als Allgemeine Budgethilfen;
- Besseres nationales Ownership und Stärkung landeseigener Kapazitäten im Vergleich mit SWAps und Projekthilfe.

(Angenommene) Schwächen bzw. Nachteile von Sektorbudgethilfen:

- Im Vergleich zu Allgemeinen Budgethilfen höheres Risiko die nationale Strategie und Planung negativ zu beeinflussen bzw. ungünstig zu verzerren;
- Mitunter Überforderung landeseigener Managementkapazitäten auf Sektorebene;
- Weniger politische Unterstützung in den Geberländern als für Projekthilfe.

(Angenommene) Vorteile von SWAps (Korbfinanzierungen):

- Im Vergleich mit Projekthilfe: Stärkung des nationalen Ownership und der Kapazitäten, bessere Geberkoordinierung, Senkung der Transaktionskosten;
- Im Vergleich mit Budgethilfen (SWAps gelten oft als Vorstufe): Anwendung eher möglich, wo Strukturen des Partnerlandes keine Budgethilfen zulassen.

(Angenommene) Schwächen bzw. Nachteile von SWAps:

- Die Konditionalitäten steigen im Vergleich zu Projekthilfe;
- Dominanz großer Geberorganisationen, Einflussverlust kleiner.

Aus bildungsspezifischer Sicht gelten für alle Instrumente, die einen Sektorplan unterstützen (Budgethilfen und SWAps) folgende positiven und negativen Erfahrungswerte:

- Quantitative Verbesserungen (Finanzmittel, Einschulungsraten, Infrastruktur);
- Vernachlässigung bildungsspezifischer Ziele wie Bildungsqualität und Lernergebnisse, v. a. bei Allgemeinen Budgethilfen, die den Sektordialog nicht fördern;
- Wenig Dezentralisierung und kaum Kapazitätenentwicklung auf Schulebene;
- Unzureichender Dialog mit NGOs, daher Vernachlässigung von Bildungsmaßnahmen für marginalisierte Gruppen;
- Überforderung der Institutionen, dadurch Verstärkung der Kapazitätsmängel;
- Konzentration auf Primarschulbildung, Vernachlässigung anderer Teilsektoren.

In der internationalen Diskussion setzt sich in jüngster Zeit die Befürwortung eines flexibel eingesetzten Instrumenten-Mixes durch, wobei auch Projekthilfe wieder verstärkt Berücksichtigung findet. Dies scheint insbesondere für die BZA in fragilen Staaten ein möglicher Lösungsansatz zu sein.

**Abstract**

This working paper aims at giving an overview of the main financing instruments currently applied in educational cooperation with particular regard to the Education for All (EFA) framework. Among the aforementioned instruments are general as well as sectoral budget support modalities, sector-wide approaches (SWAs) and basket funding. Moreover, the paper includes short considerations on the EFA Fast Track Initiative as one of the main instruments for support to EFA. The relatively new aid modalities have arisen in the context of general shifts in development cooperation, usually summarised under the term of program-based approaches. International framework agreements such as EFA, the MDGs or the Paris Declaration on Aid Effectiveness have been promoting a new development cooperation paradigm based on developing country ownership, partnership as well as cooperation and harmonisation of donor activities. The present working papers places the new financing instruments in this context and gives an overview of the current discussion summarising the main pro and con arguments as well as the few lessons of experience available so far.

## 1. Einleitung

Die internationale Initiative Education for All (EFA) ist, gemeinsam mit den UN-Millenniumszielen, in den letzten Jahren zu einem maßgeblichen Bezugsrahmen für die internationale Bildungszusammenarbeit geworden. Im breiteren Kontext genereller methodischer Veränderungen in der Entwicklungszusammenarbeit zeigen sich auch in der Bildungszusammenarbeit einige neue Trends, die generell als Verschiebung vom Projektansatz (Förderung von Einzelprojekten) hin zum Programmansatz (Förderung meist sektoral abgrenzbarer ganzheitlicher Programme) zusammengefasst werden können.

Hintergrund dieser Entwicklung, der für das Verständnis der bildungsspezifischen Diskussion unerlässlich ist, ist die Prioritätenverschiebung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) auf das Oberziel der Armutsbekämpfung bzw. -minderung seit den 1990er Jahren. Diese führte in der inhaltlichen Ausrichtung zu einer verstärkten Aufmerksamkeit für Basisdienstleistungen wie Gesundheitsversorgung und Grundbildung, die im Sinne der Armutsminderung allen Menschen, insbesondere jedoch armen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen, zu Gute kommen sollten. Methodisch zeigt sich in diesem Zusammenhang die Suche nach ganzheitlicheren Formen. Umfassende Armutsbekämpfungsstrategien (PRSPs) wurden zur Grundlage für Schuldenerlässe, Kreditvergabe und die Neugestaltung der bilateralen EZA. Programmansätze wie SWAs und Budgethilfen ersetzen tendenziell die Förderung einzelner Projekte. Verstärkte Koordinierung und Harmonisierung auf Seiten der Geberorganisationen unter dem Oberbegriff der effizienteren EZA sowie größerer Stellenwert für partnerschaftliche Zusammenarbeit und Politikdialog mit den Partnerländern sind ebenfalls wesentliche Elemente der neuorientierten EZA und legen ihrerseits ganzheitliche Ansätze nahe.

Auf inhaltlicher Ebene zeigt sich, wie erwähnt, eine verstärkte Ausrichtung auf den Grundbildungssektor. Die EFA-Initiative erstellt in diesem Zusammenhang einen breiten Aktionsplan und formuliert sechs Ziele (siehe S. 24), deren Umsetzung bis zum Jahr 2015 erreicht werden soll. EFA nahm seinen Anfang auf der Weltbildungskonferenz 1990 in Jomtien, Thailand, ist aber vor allem in der neu formulierten Fassung des Jahres 2000 auf dem Weltbildungsforum in Dakar maßgebend. Das Ziel der Verwirklichung universeller Grundbildung bis zum Jahr 2015 wurde in Dakar zu einer Verpflichtung für die internationale Gemeinschaft und in der Folge zu einem Bezugsrahmen für die multi- und bilaterale Bildungszusammenarbeit (BZA).

Zur Umsetzung dieser Verpflichtung sind in den letzten Jahren in der BZA unterschiedliche Instrumente zur Anwendung gekommen, die sich methodisch vor allem an der oben beschriebenen Verschiebung hin zu ganzheitlichen Programmansätzen orientieren. Die Erörterung der Vor- und Nachteile des jeweiligen Instruments sowie deren Weiterentwicklung und Verbesserung hat in den vergangenen Jahren die internationale Diskussion geprägt.

Das vorliegende Papier versucht zunächst die Fragestellung zu kontextualisieren und geht daher einerseits auf den breiteren Rahmen der Bildungsreformprozesse mit besonderer Berücksichtigung von EFA, andererseits auf das veränderte EZA-Paradigma ein. Anschließend gibt es einen Überblick über die einzelnen Finanzierungsinstrumente, die in der BZA zur Unterstützung der Bildungsreformen zur Anwendung kommen. Es werden schließlich die Erfahrungen mit diesen Instrumenten bzw. die wesentlichen Argumente des Für und Wider zusammengefasst und besprochen.

In diesem Zusammenhang sei vorausschickend darauf hingewiesen, dass für einige dieser Instrumente noch keine bzw. nur wenig aussagekräftige Erfahrungswerte vorliegen. Dieser Einschränkung eingedenk, versucht das vorliegende Papier dennoch den derzeitigen Erfahrungs- und Wissensstand wiederzugeben.

## 2. Der Kontext der Bildungsreformprozesse und des neuen EZA-Paradigmas

Der Anspruch der ersten zehn Jahre des EFA-Prozesses, universelle Primarschulbildung und andere Ziele im Grundbildungsbereich bis zum Jahr 2000 zu verwirklichen, erwies sich schon ab der Mitte der 1990er Jahre als unrealistisch. Dennoch kann festgehalten werden, dass es seit den 1990er Jahren wesentliche Fortschritte im Bildungssektor in vielen Entwicklungsländern gibt, die sich – mehr noch als in statistischen Verbesserungen – vor allem in zunehmend institutionalisierten Bildungsreformprozessen auf nationaler Ebene ausdrücken. Der Bezug auf EFA spielt in diesen nationalen Bildungsreformprozessen eine je nach Land unterschiedlich große Rolle. Grundsätzlich versucht die UNESCO bzw. die an EFA beteiligten Akteure die nationalen Reformprozesse auf EFA auszurichten. Es kann jedoch für kaum ein Land davon gesprochen werden, dass die nationalen Veränderungsprozesse im Bildungsbereich ausschließlich auf der Grundlage der EFA-Konzeption beruhen würden.

Jedenfalls war eine wesentliche Erkenntnis, die aus der Bilanz der ersten zehn Jahre der globalen EFA-Initiative zwischen 1990 und 2000 gezogen wurde, dass die Umsetzung vor allem auf nationaler Ebene erfolgen muss und dass die einzelnen Länder dabei gezielte Unterstützung erhalten müssen. Zu diesem Zwecke formuliert der 2000 in Dakar verabschiedete EFA-Aktionsrahmen Empfehlungen, die im Folgenden kurz beleuchtet werden<sup>1</sup>.

### 2.1. Strukturen und Instrumente des EFA-Prozesses in den Partnerländern

Für die nationale Ebene wird die Gründung von EFA-Foren angeraten, die in einem breiten Diskussionsprozess aller Bildungsakteure nationale EFA-Strategien ausarbeiten sollen. Explizit betont wird die notwendige Beteiligung der Zivilgesellschaft an den EFA-Foren. Falls bereits nationale Bildungspläne existieren, wird empfohlen diese im Sinne der EFA-Initiative umzuarbeiten. Darüber hinaus ist es wesentlich, dass die EFA-Pläne in nationale Armutsbekämpfungsstrategien (PRSPs) und umfassendere Entwicklungspläne integriert oder doch zumindest an diese angelehnt sind.

Auf Seiten der Geberländer und -organisationen hat sich in den Jahren nach dem Weltbildungsforum in Dakar die Fast Track Initiative (FTI) als maßgeblicher Bezugsrahmen herausentwickelt (siehe ausführlicher S. 19). Grundlage für FTI ist die im Dakar-Aktionsrahmen enthaltene Verpflichtung der Geberländer die Entwicklungsländer bei der Umsetzung der Bildungsreformen effizient zu unterstützen. FTI verfolgt den Zweck die Erreichung des zweiten EFA-Ziels, der universellen Primarschulbildung, in Ländern mit geringem Einkommen durch die Bereitstellung von technischer Hilfe und zusätzlichen finanziellen Ressourcen gezielt zu unterstützen. Voraussetzung dafür ist die Annahme des landeseigenen PRSPs durch die Geber und die Erstellung eines Bildungssektorreformplanes, der die FTI-Rahmenindikatoren berücksichtigt und von den Geberorganisationen als glaubwürdig eingestuft wird.

Das Hauptinstrument zur Umsetzung von Bildungsreformvorhaben in den Partnerländern sind demnach nationale Bildungspläne. Sowohl die nationale Bildungspolitik als auch die bi- und multilaterale Bildungszusammenarbeit soll auf die Unterstützung dieser Pläne ausgerichtet sein. Auf die Frage, ob bzw. inwieweit diese Bildungspläne dem EFA-Konzept entsprechen bzw. ob sie tatsächlich dem Anspruch, eine einheitliche und umfassende nationale Bildungspolitik und -strategie zu formulieren, gerecht werden, wird weiter unten eingegangen. In jedem Fall bilden sie den Kontext, in dem die in der Folge dargestellten Finanzierungsinstrumente zur Anwendung kommen.

---

<sup>1</sup> Auf eine umfassende Darstellung der internationalen EFA-Initiative wird im vorliegenden Dokument verzichtet. Siehe hierzu: Langthaler 2005

## 2.2. Das neue EZA-Paradigma

Im Zusammenhang mit den nationalen Bildungsplänen erweist es sich als nützlich auf das neue EZA-Paradigma einzugehen. Wie von Bildungsexperten mitunter betont (Samoff 2004, 399) ist die Verwendung von Plänen in der nationalen Bildungspolitik auch in Entwicklungsländern keineswegs neu. Neu ist vielmehr deren Bedeutung vor dem Hintergrund der methodischen Verschiebungen in der EZA, die bereits angesprochen wurden. Grundlage für diese Verschiebungen vom Projektansatz hin zum Programmansatz ist die Annahme eines „konsensuellen Entwicklungsrahmens“ zwischen Geberorganisationen, den Regierungen der Partnerländer sowie der Zivilgesellschaft, der sich auf nationaler Ebene in einer Armutsbekämpfungsstrategie (PRSP) bzw. auf Sektorebene in Sektorstrategien konkretisiert. Wichtige Aspekte sind dabei die Eigenverantwortlichkeit der Partnerregierung (Ownership), der Politikdialog mit den Geberorganisationen und anderen Akteuren, v. a. der Zivilgesellschaft, sowie die Koordinierung der Geberorganisationen untereinander.

Konzeptionelle Grundlage für diese neu ausgerichtete EZA ist die Annahme, dass die umfassende Armutsbekämpfungsstrategie von der Regierung des Entwicklungslandes (in Konsultation mit den Partnern) eigenständig formuliert wird und auf die konkreten Entwicklungsfragen des Landes Antwort gibt. Da die Finanzierung dieser Strategien jedoch an deren Annahme durch Geber und Finanzinstitutionen gebunden ist, sind der Eigenständigkeit der Politikformulierung enge Grenzen gesetzt, die sich meist in präzisen Indikatoren und auf makroökonomische Stabilität ausgerichteten Konditionalitäten ausdrücken.

In der Praxis zeigt sich dieser Sachverhalt oft deutlich daran, dass PRSPs und Sektorstrategien versuchen eher den Vorgaben der Geberorganisationen zu entsprechen als den tatsächlichen Bedürfnissen des Landes. Für den Bildungssektor etwa bedeutet dies, dass Bildungspläne aus den 1960er und 1970er Jahren mitunter deutlich mehr nationales Ownership aufgewiesen haben, als sie es heute tun. Für das Beispiel Tansania zeigt eine rezente Studie von UNDP diesen Sachverhalt auf (Dyer 2005, 2ff.): Nach der Formulierung der Education for Self Reliance unter dem damaligen Präsidenten Julius Nyerere sei kein nationaler Bildungsplan tatsächlich und konkret von den bildungs- und entwicklungspolitischen Bedürfnissen des Landes ausgegangen. Stattdessen sei versucht worden die Vorgaben und Indikatoren der Geber umzusetzen. Damit ist, neben der Frage der Konditionalitäten, auch die Tatsache angesprochen, dass Bildungsstrategien, wenn sie nicht an klare bildungs- und entwicklungspolitische Wertvorstellungen geknüpft, sondern vor allem auf technische und in der Praxis von Außen vorgegebene Bildungsziele ausgerichtet sind, kaum tatsächlich von nationalem „Ownership“ getragen werden.

Auf globaler Ebene drückt sich der Trend zum konsensuellen Entwicklungsdiskurs in der Verabschiedung von Rahmendokumenten wie den Millenniumszielen oder der Paris Declaration on Aid Effectiveness aus. Insbesondere die Pariser Deklaration legt Koordinierung und Harmonisierung zwischen den Entwicklungspartnern als methodische Grundlage der Entwicklungszusammenarbeit fest und empfiehlt in diesem Zusammenhang die Anwendung von Instrumenten, die sich auf Programmansätze stützen. Sie schreibt damit einerseits einen bereits existierenden Trend fest, macht ihn andererseits jedoch auch zur Vorgabe, der sich eine einzelne Geberorganisation bzw. ein einzelnes Entwicklungsland schwer entziehen kann.

Als wesentlicher Aspekt des neuen EZA-Paradigmas erweist sich die Vorstellung bzw. Annahme eines breiten Entwicklungskonsenses, die allein schon die politischen Implikationen des Paradigmas deutlich macht: Ohne weitgehende politische Übereinstimmung wäre es schwierig Einigung über detaillierte Entwicklungspläne und -strategien zu erlangen. Umge-

kehrt zeigen einerseits Konditionalitäten und andererseits Sanktionen (Aussetzen von EZA-Geldern) die politische Komponente des neuen EZA-Paradigmas auf. Verwirrend ist daher, dass diese politische Komponente im offiziellen Diskurs praktisch keine Berücksichtigung findet, im Gegenteil die in PRSPs, Sektorstrategien und -plänen verwendete Terminologie einen rein technischen Charakter der jeweiligen Übereinkünfte, Maßnahmen und Instrumente vermittelt.

In der Kritik an den im vorliegenden Dokument besprochenen Instrumenten tauchen daher auch immer wieder Argumente auf, die über die eigentliche Reflexion des jeweiligen Instrumentes hinausgehen und sich an die dahinter liegende politisch-ökonomische Grundlage des neuen EZA-Paradigmas richten. Zivilgesellschaftliche Organisationen, NGOs und im sektor-spezifischen Diskurs kritische Bildungsexperten<sup>2</sup> verweisen v. a. auf die neoliberalen Wirtschaftskonzeptionen von Armutsbekämpfungsstrategien und nationalen Entwicklungs- bzw. Sektorstrategien (Kürzungen der öffentlichen Budgets, Privatisierungen von öffentlichen Dienstleistungen etc.), die fehlende Berücksichtigung von Strukturfragen (Reichtumsverteilung) und auf undemokratische Entscheidungsmechanismen aufgrund von asymmetrischen Machtverhältnissen zwischen Geber- und Entwicklungsländern einerseits, den Regierungen dieser Länder und deren Zivilgesellschaft andererseits. Diese Argumentation stellt den angenommenen Entwicklungskonsens insgesamt in Frage und wird daher in der internationalen Diskussion oft nicht oder nur marginal wahrgenommen.

### **2.3. Implikationen für die nationalen Bildungssektoren**

Für die Bildungszusammenarbeit zeigt sich ebenfalls die Existenz eines weitgehend konsensuellen Rahmens, der sich grosso modo in der Verschiebung zur prioritären Förderung von Primarschulbildung, der Anbindung der Bildungsförderung an die nationalen PRSPs sowie die verstärkte Anwendung von Programmansätzen ausdrückt.

Die oben genannten Überlegungen hinsichtlich der allgemeinen Entwicklungsstrategien haben in vielen Teilen auch für den Bildungssektor Gültigkeit. Manche Bildungsexperten (vgl. Klees 2002a und 2002b, Hickling-Hudson 2002, Tomasevski 2003) weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich die von dominanten Geberorganisationen, v. a. der Weltbank, empfohlenen Reformen für den Bildungssektor stark an neoliberalen Strategien orientieren (Kürzungen der Mittel für Lehrergehälter und -ausbildung, Einhebung von Gebühren zumindest in Teilsektoren des Bildungssystems, Einführung von Marktmechanismen im öffentlichen Bildungssystem, Förderung von privaten Bildungsanbietern aus öffentlichen Mitteln etc.). Darüber hinaus finden sich kaum Überlegungen hinsichtlich der übergeordneten Rahmenbedingungen, die jedoch auf die nationalen Bildungssysteme entscheidenden Einfluss ausüben. Die weltweite Tendenz zur Ökonomisierung der Bildungssysteme, die sich in stark gesteigertem Handel mit Bildungsdienstleistungen und in der Einführung von Marktmechanismen und ökonomischem Wettbewerb in den öffentlichen Systemen ausdrückt, verstärkt insbesondere für die Least Developed Countries (LDCs) den Mangel an finanziellen Ressourcen, erhöht den Abstand zu den Industrieländern auf dem Gebiet von Wissenschaft, Forschung und Technologie, vergrößert die sozialen Disparitäten im Bildungssystem und schränkt die nationale Entscheidungsgewalt über Bildungsfragen ein (vgl. Datta 2004, Langthaler/Scharer 2005, Robertson/Dale 2003). Diese Entwicklungen finden in den nationalen Bildungsstrategien kaum Berücksichtigung, ganz im Gegenteil zeigen sich diese mitunter und v. a. für gewisse Teilsektoren der Bildungssysteme im Einklang mit diesen Entwicklungen.

---

<sup>2</sup> Siehe dazu Action Aid International 2005, Brock-Utne 2000, Global Campaign for Education 2004, Education International 2003, Klees 2002a und 2002b, Hickling-Hudson 2002 u. a.

In der Praxis der BZA im Kontext des neuen EZA-Paradigmas treten immer wieder Schwierigkeiten auf, die sich nur zum Teil als technische Umsetzungsprobleme erklären lassen. Vielmehr zeigen sie die Grenzen der zugrunde liegenden Konzepte auf und verweisen so auf die dahinter liegenden politischen und ökonomischen Zusammenhänge. Hierzu zählen folgende Aspekte:

- *Keine Einheitlichkeit der Sektorpläne:* Hier zeigt sich etwa, dass die Realität dem Anspruch einer einheitlichen nationalen Strategie kaum gerecht wird, sondern vielmehr in den meisten Ländern zahlreiche unterschiedlicher Pläne und Strategien existieren. Viele Länder hatten bereits vor der Verabschiedung des EFA-Aktionsrahmens Bildungspläne und in vielen nationalen PRSPs sind Bildungskomponenten enthalten. In der Folge von Dakar 2000 wurden in vielen Ländern die existierenden Bildungspläne umgeschrieben oder neu erstellt. Hinzu kam nach 2002 die FTI-Initiative, die zwar theoretisch dem EFA-Rahmen folgt, konkret jedoch durchaus unterschiedliche Gewichtungen in den Bildungsstrategien mit sich gebracht und in der Anfangsphase ebenfalls zur Erstellung von eigenen FTI-Plänen geführt hat. Neben nationalen Plänen gibt es in vielen Ländern auch ausformulierte Strategien für spezifische Ziele, etwa HIV/Aids-Strategien im Bildungssektor oder Strategien zur spezifischen Förderung von Frauen und Mädchen im Bildungssystem.

Dieses verwirrende Nebeneinander unterschiedlicher Bildungspläne, die nicht notwendigerweise kongruent sind, führt einerseits zu einer Überforderung der Kapazitäten des Partnerlandes. Andererseits verweist es jedoch auch darauf, dass dahinter unterschiedliche (bildungs)politische Schwerpunktsetzungen, der Wunsch einzelner Akteure oder einflussreicher Geldgeber nach prioritärer Umsetzung der eigenen Vorstellungen bzw. ungenügende Koordination auf Seiten der Geber- und Finanzorganisationen liegen können. Dies wiederum lässt darauf schließen, dass sich die Bildungspläne in der Praxis mehr an den Vorstellungen der Geber orientieren als tatsächlich von einer Analyse der Bildungsbedürfnisse des Landes auszugehen.

- *Asymmetrischer Politikdialog und Konditionalitäten:* Der Politikdialog zwischen Gebern, der Regierung und anderen Bildungsakteuren, der die Grundlage für die Erstellung der Sektorpläne darstellen sollte, wird generell als verbesserungswürdig eingestuft. Mitunter wird auch auf ein Geberverhalten verwiesen, dass nicht auf Konditionalitäten verzichtet und letztendlich den Partnerländern – aus ihrer Sicht – unrealistische und daher nicht umsetzbare Zielformulierungen für die Bildungspläne nahe legt (Netherlands Ministry of Foreign Affairs 2003, 87 und 92). Auch die Einbindung der Zivilgesellschaft wird im Allgemeinen als ungenügend bezeichnet. In vielen Ländern haben NGOs und zivilgesellschaftliche Organisationen nur als Leistungserbringer einen Stellenwert, vor allem im Bereich der non-formalen und Erwachsenenbildung. In dieser Funktion wird ihnen mitunter auch im Politikdialog eine zunehmend gewichtige Rolle zugestanden (Mundy et al. 2006). Allerdings üben viele dieser Organisationen Kritik an der bestehenden Rollenverteilung. Eine Einbindung von Lehrgewerkschaften oder anderen Interessenvertretungen von Bildungsakteuren existiert kaum – eine Tatsache, die von diesen auch heftig kritisiert wird (Education International 2003).
- *Priorisierung einiger Teilsektoren, Vernachlässigung anderer:* Inhaltlich enthalten die wenigsten der nationalen Bildungspläne Strategien, die tatsächlich auf die Umsetzung aller sechs EFA-Ziele ausgerichtet sind. Hier ist eine deutliche Gewichtung zugunsten des zweiten EFA-Ziels (universelle Primarschulbildung) zu bemerken, während andere Ziele, etwa Erwachsenenalphabetisierung oder frühkindliche Entwicklung, tendenziell vernachlässigt werden. Viele Bildungspläne beziehen sich auch explizit ausschließlich auf den Subsektor der formalen Primarschulbildung.

Für diese Gewichtung, die in jüngster Zeit durchaus in Frage gestellt wird, wird teilweise auch FTI verantwortlich gemacht, da in der Diskussion mit den Geberländern um die Glaubwürdigkeit und Finanzierungswürdigkeit des Sektorplanes FTI das Hauptaugenmerk auf die formale Primarschulbildung legt. Dadurch würden konkrete Anreize für die Entwicklungsländer fehlen umfassendere Pläne auszuarbeiten. Insgesamt werden jedoch die Bildungspläne der FTI-Länder als auf qualitativer Ebene am fortgeschrittensten bezeichnet (UNESCO 2005b: Education resource projections in the context of sector-wide development planning).

- *Kapazitätsmängel:* Ein wesentlicher Aspekt, der die Ausarbeitung und Umsetzung von nationalen Bildungsplänen behindert, ist die Frage von fehlenden oder ungenügenden Kapazitäten, vor allem, jedoch nicht ausschließlich, auf institutioneller Ebene des Partnerlandes. Die Erfahrung, dass der Anspruch die Partnerländer dabei zu unterstützen, selbstständig Strategien und Entwicklungspläne auszuarbeiten und umzusetzen, oft aufgrund fehlender Kapazitäten an enge Grenzen stößt, hat dazu geführt, dass das Thema Kapazitätenentwicklung zu einer zentralen Frage der internationalen Diskussion geworden ist. Dabei wird immer deutlicher, dass es sich keineswegs ausschließlich um Kapazitäten im technischen Sinne handelt, wenn etwa fehlende Kenntnisse, Fähigkeiten und Infrastruktur den ambitionierten Vorhaben enge Grenzen setzen, aber mitunter einen destruktiven Teufelskreis von qualitativ minderwertigen Bildungsstrategien, die folglich wenig Unterstützung der Geber erhalten und darum auch wenig Chancen auf Verbesserung und Aufbau der notwendigen Kapazitäten haben, hervorrufen.

Vielmehr geht die Problematik fehlender Kapazitäten weit über technische Fragen hinaus und verweist auf das sensible Feld von politischen Interessen, die oftmals Reformen im Wege stehen. In diesem Zusammenhang wird zwar meist auf offene oder verdeckte Machtstrukturen, kulturelle und gesellschaftliche Umstände bzw. Gepflogenheiten und offene Missstände wie Klüngelwirtschaft und Korruption im Partnerland Bezug genommen. Mitunter sind jedoch auch die Geber nicht von Kritik ausgeschlossen. Fehlender Wille die notwendigen technischen Kapazitäten zur Anwendung neuer Instrumente aufzubauen ist hierbei nur ein Aspekt. Schwerwiegender ist die Kritik, wenn sie darauf hinweist, dass gerade über Maßnahmen wie Kapazitätenentwicklung und Politikdialog zur Ausarbeitung von Bildungsplänen Eigeninteressen durchgesetzt und die Politik des Partnerlandes massiv beeinflusst werden soll. Mitunter werden durch Gebermaßnahmen bestehende Kapazitäten auch zerstört (Brock-Utne 2000, 84-85).

Insgesamt zeigt sich die Komplexität der Rahmenbedingungen, in denen nationale Bildungspläne formuliert und umgesetzt werden. Politische, wirtschaftliche und kulturelle Aspekte beeinflussen das Gelingen von Ausarbeitung und Implementierung dieser zentralen bildungspolitischen Instrumente oft stärker als rein technische Faktoren.

Überlegungen dieser Art werden jedoch in der internationalen BZA-Diskussion kaum unternommen und mögen für die Entscheidungsfindung über konkrete Umsetzungsmodalitäten der BZA auch nur beschränkte Relevanz haben. Nichtsdestotrotz ist es hilfreich, sich die komplexen Zusammenhänge auch bei der Besprechung von augenscheinlich technischen Modalitäten, wie Finanzierungsinstrumenten, vor Augen zu halten um die Stärken und Schwächen sowie die Grenzen und Schwierigkeiten dieser Instrumente im jeweiligen Kontext besser verstehen zu können. In den anschließenden Ausführungen soll jedoch der gängigen Debatte gefolgt und v. a. BZA-interne Erfahrungen und Argumente besprochen werden.

### 3. Definition der unterschiedlichen Finanzierungsinstrumente

Im Folgenden sollen die wichtigsten Finanzierungsinstrumente, die zur Unterstützung von EFA zur Anwendung kommen, definiert und beschrieben werden. Es wird zwischen Budgethilfen, Sektorbudgethilfen, SWAps bzw. Korbfinanzierung und Projekthilfe unterschieden. Vorauszuschicken ist, dass es keine allgemein gültigen Definitionen gibt, sondern viele Organisationen eigene Definitionen haben, die allerdings weitgehend kongruent sind. Für einige Instrumente, vor allem im Bereich der sektorweiten Programme, gibt es auch unterschiedliche Bezeichnungen, die gerne unter dem Oberbegriff Program-based approaches (PBAs) subsumiert werden. Es sei hier ebenfalls darauf verwiesen, dass die folgenden Beschreibungen keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, sondern lediglich die gängigsten und wichtigsten Formen besprechen.

EuropeAid verwendet die folgenden Definitionen für Allgemeine Budgethilfen und Sektorbudgethilfen (EuropeAid 2006, 4):

*General Budget Support (GBS) is defined as a transfer to the National Treasury in support of a national development policy and strategy (in most cases a Poverty Reduction Strategy Paper or PRSP).*

*Sector Budget Support (SBS) is defined as a transfer to the National Treasury in support of a sector programme.*

In der Praxis gibt es Überlappungen zwischen Allgemeinen und Sektorbudgethilfen, denn viele Allgemeine Budgethilfen enthalten auch sektorspezifische Indikatoren (etwa ein PRSC der Weltbank), während Sektorbudgethilfen mitunter auch nicht-sektorspezifischen Kriterien folgen (Strategic Partnership with Africa 2005, 2).

Für sektorweite Ansätze (SWAps) wird in der Diskussion häufig die DFID-Definition verwendet (DFID 2001):

*A SWAp is a process in which funding for the sector – whether internal or from donors – supports a single policy and expenditure programme, under government leadership, and adopting common approaches across the sector. It is generally accompanied by efforts to strengthen government procedures for disbursement and accountability. A SWAp should ideally involve broad stakeholder consultation in the design of a coherent sector programme at micro, meso and macro levels, and strong co-ordination among donors and between donors and government.*

Genau genommen ist ein SWAp daher vielmehr ein methodischer Ansatz als ein Finanzierungsinstrument. Er bezeichnet zunächst das Sektorprogramm und darüber hinaus all jene Mechanismen, die zur Umsetzung dieses Programms notwendig sind. Im Idealfall bzw. als Endpunkt des angestrebten Prozesses steht die Verwendung einheitlicher Finanzierungsmechanismen durch alle beteiligte Geber und die Verwendung der landeseigenen Finanzierungs- und Verwaltungsstrukturen. Doch auch weniger verbindliche Formen von Koordination der EZA durch die beteiligten Geber werden als SWAp angesehen. Die gängigste Form der Finanzierung eines SWAps ist die Korbfinanzierung (basket funding oder pooled funding), bei der die Geber ihre Beiträge in einen gemeinsamen Fonds einzahlen. Doch auch außerhalb dieser Gemeinschaftsfinanzierung ist es möglich, auf Basis der eigenen Finanzierungsmechanismen und/oder in Form der Unterstützung von Einzelprojekten, die an das Sektorprogramm angelehnt oder in es integriert sind, einen SWAp zu unterstützen.

Der wesentliche Unterschied zwischen Sektorbudgethilfen und der Finanzierung eines SWAps liegt demnach darin, dass Sektorbudgethilfen über die Finanz- und Verwaltungs-

strukturen der Partnerregierung laufen, während das bei einem SWAp nicht notwendigerweise der Fall ist. SWAps werden im Normalfall über Korbfinanzierungen unterstützt, d.h. einen gemeinsamen Geberfonds, der über spezifische Vereinbarungen die Mittel an die Regierung weiterleitet, jedoch nicht oder nicht ausschließlich die Strukturen der Regierung verwendet. Der angestrebte Mehrwert eines SWAps liegt vor allem im Bereich der Koordinierung unter Gebern und des Politikdialogs mit der Regierung (Foster/Leafy 2001, 4 und Strategic Partnership with Africa 2005, 2).

Wie bereits erwähnt, ist auch die klassische Projekthilfe eine Möglichkeit Bildungssektorprogramme zu unterstützen. Voraussetzung dafür ist, dass die Projekte an das Sektorprogramm angelehnt sind. Diese Form der Finanzierung findet sich v. a. im Bereich von Bildungsinnovationen bzw. für Bildungsmaßnahmen, die auf spezifische Bevölkerungsgruppen ausgerichtet sind.

In Hinblick auf EFA sind alle diese Finanzierungsformen von Bedeutung. Mit Budgethilfen werden zwar die Haushalte der Partnerregierungen direkt unterstützt, allerdings wird davon ausgegangen, dass ein Teil der Mittel dem Bildungsbudget zugute kommt. Sofern EFA- oder andere Bildungspläne existieren, werden diese auch über diese Mittel gefördert. Sektorbudgethilfen sind direkte Unterstützungen der Bildungsministerien, d.h. auch hier werden EFA-Pläne, wenn sie existieren, finanziert. Mit Korbfinanzierungen werden Sektorprogramme direkt gefördert und insofern – je nachdem inwieweit diese mit den EFA-Zielen kongruent sind – auch die EFA-Initiative. Über Projekthilfe können einerseits die Sektorprogramme unterstützt werden. Berücksichtigt werden muss jedoch auch, dass eine große Anzahl von Projekten in jenen Bildungsbereichen abgewickelt werden (non-formale Bildung, Alphabetisierung, Berufsbildung, skills development etc.), die häufig nicht in die Sektorprogramme integriert sind, da diese, wie oben erwähnt, oft nur die formale Primarschulbildung abdecken. Diese Mittel sind daher ebenfalls als finanzielle Zuwendung zu EFA zu betrachten.

#### 4. Finanzierungsinstrumente in der internationalen Diskussion – Argumente und Erfahrungswerte

Im Folgenden sollen die einzelnen Finanzierungsinstrumente besprochen sowie die in der internationalen Diskussion für und wider die Anwendung des jeweiligen Instruments vorgebrachten Argumente zusammengefasst werden<sup>3</sup>. Vorausgeschickt sei, dass seit Entstehung und Implementierung der relativ neuen Finanzierungsmodalitäten, vor allem der Budgethilfen und der Korbfinanzierung, noch relativ wenig Zeit vergangen ist und daher kaum aussagekräftige Studien zu den Auswirkungen dieser Instrumente vorliegen. Dies gilt vor allem in Hinblick auf eine langfristige Perspektive des Impakts. In der Diskussion wird daher auch immer wieder betont, dass die Wahl der Instrumente durch die Geberorganisationen eher auf politischen Entscheidungen beruht als auf tatsächlichen empirisch nachvollziehbaren Erfahrungswerten bzw. dass sie sich aus dem jeweiligen Kontext des Partnerlandes und der Beziehungen, die die jeweilige Geberorganisation mit dem Partnerland unterhält, ergibt (Strategic Partnership with Africa 2005, 3).

Das Fehlen aussagekräftiger Erfahrungswerte zeigt sich sehr deutlich auch daran, dass es zu bestimmten Sachverhalten einander direkt widersprechende Aussagen gibt, ohne dass für die eine oder andere seriöse empirische Beweise geltend gemacht werden könnten.

##### 4.1. Allgemeine Budgethilfen

In der internationalen EZA zeichnet sich ein Trend hin zur Anwendung allgemeiner Budgethilfen ab. Dieser Trend wird durch internationale Rahmenvereinbarungen vorgegeben bzw. verstärkt. Einen zentralen Stellenwert nimmt hier die Paris Declaration on Aid Effectiveness ein, welche die verstärkte Anwendung von Programmansätzen sowie Strukturen und Mechanismen des Partnerlandes empfiehlt. Allgemeine Budgethilfen werden in der internationalen Diskussion derzeit vor allem von der OECD, der Europäischen Kommission und der britischen DFID befürwortet.

Durch die direkte Einzahlung der Fördermittel in den Staatshaushalt des Partnerlandes zur Förderung des landeseigenen Entwicklungsplanes bzw. der landeseigenen Armutsbekämpfungsstrategie unter Verwendung der landeseigenen Finanz- und Verwaltungsstrukturen werden folgende Vorteile erwartet:

- Stärkung des nationalen Ownership
- Stärkung der Kapazitäten der nationalen Verwaltungsstrukturen sowie des Finanzmanagements, vor allem auf zentraler Ebene
- Senkung der Transaktionskosten
- Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Bildungsreformen durch Sektor- und Ministeriumsübergreifende Planung, da viele Faktoren, die den Bildungssektor beeinflussen, nicht ausschließlich vom Bildungsministerium abhängen (z.B. Lehrergehälter etc.).

---

<sup>3</sup> Die Ausführungen stützen sich vor allem auf folgende Dokumente (siehe Literaturliste): Al Samarrai et alii 2002, Development Researchers' Network 2002, Fennell 2006, Foster 2004 a und b, Foster/Leafy 2001, GTZ 2005, IDD and Associates 2006, Institute for Health Sector Development 2003, Learning Network on Program Based Approaches 2005, Mundy 2006, Netherlands Ministry of Foreign Affairs 2003, OECD DAC 2006, Roberts 2003, Rothman/ten Have 2004, Samoff 2004, Smith 2005, Some 2005, Strategic Partnership with Africa 2005, UNESCO 2005b und c, UNICEF 2004, Unwin 2004 sowie die Dokumente des Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation du Burkina Faso.

Folgende Schwächen bzw. Kritikpunkte werden herausgestrichen:

- Durch die direkte Unterstützung des Staatshaushaltes besteht keine Möglichkeit zu überprüfen, wofür die ausbezahlten Mittel tatsächlich verwendet werden.
- In der bisherigen Praxis hat sich gezeigt, dass Budgethilfen relativ volatil sind. Ihre Vorhersagbarkeit ist bislang gering, langfristige Zusagen existieren kaum bzw. werden die Auszahlungen trotzdem häufig unterbrochen. Wenn es zu Auszahlungsstopps kommt, etwa aufgrund von Korruptionsvorwürfen, führt dies auch im Bildungssektor zu einem Aktivitätsstillstand, aufgrund von Sachverhalten die u.U. mit dem Sektor keinen Zusammenhang aufweisen.
- Manche Kritiker weisen darauf hin, dass sich die Transaktionskosten in der Praxis nicht gesenkt, in manchen Fällen sogar erhöht hätten.
- Budgethilfen eröffnen der Geberorganisation viel größere politische Einflussmöglichkeiten, als dies etwa für Projekthilfe, aber auch für SWAps der Fall ist. Darüber hinaus beeinflussen sie die interne Machtstruktur der Partnerländer und -regierungen, weil sie in der Praxis das Finanzministerium gegenüber den anderen Ministerien (etwa der sozialen Sektoren) stärken.
- Budgethilfen erhöhen die Abhängigkeit von EZA-Mitteln bzw. die Verwundbarkeit des Partnerlandes im Falle eines Ausbleibens dieser Mittel. Der finanzielle Ausfall von Budgethilfen beeinträchtigt den Staatshaushalt ungleich stärker als der Wegfall von Mitteln zur Projektförderung.

Aus bildungsspezifischer Sicht ergeben sich zusätzlich spezifische, positive wie negative Erfahrungswerte. Dazu ist im Allgemeinen zu sagen, dass viele dieser Punkte in größerem oder geringerem Ausmaß für alle Finanzierungsinstrumente gelten, durch die ausschließlich oder vorrangig die nationalen Bildungspläne der Partnerländer unterstützt werden, da die Veränderungen vor allem auf die Praxis der Umsetzung der Bildungspläne zurückzuführen sind. Die folgenden Ausführungen haben daher auch teilweise für die Sektorbudgethilfen und die SWAps Gültigkeit.

- Allgemeine Budgethilfen werden in fragilen Staaten nicht bzw. kaum angewendet, weil in diesen die Voraussetzungen stabiler staatlicher Regierungs- und Verwaltungsstrukturen nicht gegeben sind. Gerade diese Staaten sind aber oft jene mit den schlechtesten Bildungswerten, die zusätzliche Ressourcen benötigen würden.
- Generell ist durch den Einsatz von Allgemeinen Budgethilfen eine Verbesserung auf quantitativer Ebene zu verzeichnen, v. a. die Erhöhung der für Bildung bereitgestellten Finanzmittel, die Verbesserung von Einschulungsraten im Primarbereich, Verbesserungen im Infrastrukturbereich etc.
- Der sektorspezifische Dialog zwischen Geberorganisationen und dem Bildungsministerium der Partnerregierung wird durch den Einsatz von Allgemeinen Budgethilfen nicht oder gering gefördert, vor allem im Vergleich mit sektorspezifischen Finanzierungsformen. Dies führt zu einer Vernachlässigung bildungsspezifischer Ziele wie Bildungsqualität und Lernergebnissen.
- Allgemeine Budgethilfen behindern in der Praxis die angestrebte Dezentralisierung eher als diese zu fördern, da der Politikdialog mit den zentralen Institutionen des Partnerlandes stattfindet. Die für Qualitätsverbesserungen im Bildungsbereich wesentliche Kapazitätenentwicklung auf Schulebene findet kaum statt.
- Die in den meisten nationalen Bildungsplänen festgelegte Konzentration der Förderung auf Primarschulbildung kann zu einer unausgewogenen Reform der Bildungssysteme in den Partnerländern führen und dadurch zu deren Fragmentierung und Ineffizienz beitragen.

- Der Dialog mit und die Integration von zivilgesellschaftlichen Organisationen und NGOs ist oft unzureichend. Das verstärkt häufig die Vernachlässigung von Maßnahmen im Bereich von Bildungsinnovationen und Bildungsangeboten für marginalisierte Gruppen, da diese meist von NGOs durchgeführt werden. Dies gilt ebenfalls für Bildungsteilsektoren und Bereiche, die nicht dem Primarschul Sektor zuzurechnen sind (Berufsbildung, Erwachsenenalphabetisierung, Sekundarbildung etc.).
- Einer der größten Problembereiche ist die häufig auftretende administrative Überforderung der betroffenen Institutionen im Partnerland, was mitunter auch zu einer Verstärkung der Kapazitätsmängel führen kann.

Ein zentrales Argument der Diskussion sind die Transaktionskosten. Hier wird das Fehlen von relevanten Erfahrungswerten deutlich, da die Aussagen hinsichtlich des Sinkens der Transaktionskosten durch den Einsatz von Allgemeinen Budgethilfen einander mitunter diametral widersprechen. Die jüngste Diskussion verweist jedoch darauf, dass die Entwicklung von Transaktionskosten mittel- bzw. längerfristig beobachtet werden müsste. Hier zeigt sich, dass Transaktionskosten durch die Anwendung von Budgethilfen in der Anfangsphase tatsächlich ansteigen, in späteren Phasen jedoch signifikant zurückgehen würden.

Insgesamt scheint sich in der internationalen Diskussion mehr und mehr der Ansatz durchzusetzen, dass Budgethilfen nicht als Allheilmittel anzusehen seien, sondern so wie andere Finanzierungsformen auch in Abhängigkeit vom Kontext und von den gegebenen Voraussetzungen sowie unter komplementärem Einsatz anderer Instrumente angewendet werden sollten.

#### 4.2. Sektorbudgethilfen

In der internationalen Diskussion finden sich grundsätzlich unterschiedliche Kategorisierungen von Sektorbudgethilfen in Hinblick auf deren Verhältnis zu Allgemeinen Budgethilfen. In manchen Fällen werden Sektorbudgethilfen als eine spezifische, prinzipiell jedoch nicht unterschiedliche Form zu Allgemeinen Budgethilfen angesehen. Mitunter und häufig in der bildungsspezifischen Diskussion werden Sektorbudgethilfen jedoch als zu Allgemeinen Budgethilfen alternatives und kontrovers diskutiertes Instrument erörtert. Ein dritter Ansatz sieht hier eine Art Kontinuum, ein „Etappenmodell“, das von der Projekthilfe über Korbfinanzierung zur Sektorbudgethilfe und letztendlich zur Allgemeinen Budgethilfe führt, wobei als optimale Form die Allgemeine Budgethilfe angesehen wird.

Der wesentliche Unterschied zwischen Sektor- und Allgemeinen Budgethilfen ist die Unterstützung eines Sektorprogramms gegenüber der Unterstützung des nationalen Entwicklungsplans. Als Vorteile werden hierbei folgende angesehen:

- Sektorbudgethilfen ermöglichen einen tiefgreifenderen Politikdialog mit dem Bildungsministerium und den relevanten Akteuren des Bildungssektors als dies für Allgemeine Budgethilfen der Fall ist.
- Sektorbudgethilfen ermöglichen es die Verbindungen zwischen der Sektorpolitik und deren Umsetzung einerseits sowie Querschnittsthematiken wie Finanzmanagement bzw. Reform des öffentlichen Sektors andererseits zu stärken. Sie bieten auch eine gute Möglichkeit, die Zusammenarbeit zwischen Fachministerien und dem Finanzministerium bzw. zentralen Regierungsstellen zu stärken.
- In jenen Partnerländern und Regionen, in denen EZA-Mittel nur einen relativ kleinen Teil des Bruttonationalprodukts ausmachen, werden Sektorbudgethilfen oft als effizienter angesehen um die Auswirkungen der EZA-Aktivitäten zu maximieren.

- Sektorbudgethilfen werden mitunter von Geberorganisationen bevorzugt, weil sie Steuerzahlern und Parlamenten des eigenen Landes gegenüber besser legitimiert werden können. Dies hat in der Praxis dazu geführt, dass Sektorbudgethilfen mit längerfristigeren finanziellen Verpflichtungen einhergehen, als dies für Allgemeine Budgethilfen der Fall ist. Da sich Sektorbudgethilfen darüber hinaus als durch politische Konditionalitäten weniger beeinflussbar erweisen als Allgemeine Budgethilfen, steigert dies in der Praxis die Vorhersagbarkeit der Mittelauszahlungen.
- Gegenüber Projekthilfe und Korbfinanzierungen erlauben Sektorbudgethilfen ganzheitlichere Ansätze in der Unterstützung von Sektorreformen. Das verbessert das nationale Ownership. Durch die Verwendung landeseigener Verwaltungsstrukturen werden deren Kapazitäten gestärkt.
- Die Verbindung zu und Abstimmung mit nationalen Reformprozessen ist besser als für andere Formen der sektorspezifischen EZA. Die Anreize für die fachspezifischen Ministerien und das Finanzministerium, die Planung und Umsetzung des Budgets stärker an nationale Prioritäten anzubinden, sind ebenfalls größer. Querschnittsthematiken können ebenfalls besser bearbeitet werden als bei Anwendung anderer Formen der sektorspezifischen EZA. Transaktionskosten können, zumindest langfristig, gesenkt werden.
- Sektorbudgethilfen ermöglichen es laufende Kosten wie Lehrergehälter zu decken. Dies wird als entscheidender Vorteil gegenüber Projekthilfe betrachtet.

Als Nachteile gelten folgende:

- Im Vergleich zu Allgemeinen Budgethilfen erhöhen Sektorbudgethilfen das Risiko die nationale Strategie, Planung und das Management negativ zu beeinflussen bzw. durch finanzielles Earmarking ungünstig zu verzerren, vor allem wenn sie schlecht geplant und umgesetzt werden und ungenügend an den Politikdialog auf Makroebene angebunden sind.
- Im Vergleich zu anderen Formen der sektorspezifischen EZA gelten die treuhänderischen Risiken bei Sektorbudgethilfen als größer.
- In manchen Ländern überfordern Sektorbudgethilfen die landeseigenen Managementkapazitäten auf Sektorebene.
- Sektorbudgethilfen genießen in den Geberländern u.U. weniger politische Unterstützung als Projekthilfe, da Erfolge und Verbesserungen im Bildungssektor der Partnerländer oft nicht direkt mit den Geberaktivitäten in Verbindung gebracht werden können.

In bildungsspezifischer Hinsicht haben die meisten der auf Seite 15 angeführten Punkte Gültigkeit. Auch für Sektorbudgethilfen gilt, dass sie zu einer Verbesserung auf quantitativer Ebene geführt haben. Darüber hinaus zeigt sich jedoch auch eine Beschleunigung des institutionellen Wandels, v. a. Verbesserungen in den partnerschaftlichen Beziehungen, im Bereich der Kapazitätenentwicklung sowie in der Partizipation der Bildungsakteure. Diese Entwicklung ist für den Einsatz von Allgemeinen Budgethilfen nicht bzw. schwächer zu verzeichnen und erklärt sich durch den verstärkten Politikdialog bei der Verwendung von Sektorbudgethilfen.

Das Hauptargument im Für und Wider zwischen Allgemeinen und Sektorbudgethilfen in Hinblick auf bildungsspezifische Überlegungen ist die Rolle von fachspezifischem Sektor- und Politikdialog. Diese Frage wird in der jüngsten Diskussion in einer breiteren Dimension betrachtet, nämlich dahin gehend, dass das Problem des Dialogs grundsätzlich für alle Formen der EZA zu lösen ist. In fachspezifischer Hinsicht sollte Sektordialog als Übergangslösung verstanden werden, insofern als fachliche Expertise in jedem Fall in den landeseigenen Insti-

tutionen aufgebaut werden muss. Das Argument, dass durch Sektordialog das Bildungsministerium gegenüber dem Finanzministerium bzw. der Zentralregierung gestärkt werden könne, weist, von diesem Blickwinkel aus betrachtet, ebenfalls darauf hin, dass das Problem ein landesinternes ist, nämlich die Machtstrukturen bzw. institutionellen Kapazitäten innerhalb der Regierung des Partnerlandes betrifft. Insofern zeigt sich auch hier wieder die politische Komponente der Diskussion.

### 4.3. SWAps und Korbfinanzierung

Korbfinanzierungen (basket oder pooled funding) werden als gängiges Instrument zur Finanzierung eines SWAps betrachtet.

Wenn es auch keine eindeutig und allgemein gültig definierten Kriterien für einen SWAp gibt, so besteht doch weitgehende Übereinstimmung darüber, dass ein SWAp folgende Komponenten enthalten sollte<sup>4</sup>:

- eine klar definierte Sektorpolitik und -strategie sowie ein übergeordnetes Rahmendokument (PRSP);
- einen so genannten Medium Term Expenditure Framework (MTEF)<sup>5</sup>;
- ein Monitoring System;
- einen formalisierten Prozess der Geberkoordinierung unter Leitung der Regierung;
- einen Prozess in Richtung harmonisierte Umsetzungsmaßnahmen, v. a. im Finanzbereich;
- einen systematischen Konsultationsprozess aller Akteure des Sektors.

In der Praxis enthält jedoch kaum ein SWAp alle diese Teilkomponenten in idealer Form. Vielmehr sind die meisten SWAps „work in progress“ und als in Entwicklung befindliche Prozesse zu betrachten.

SWAps gelten in gewissem Sinne als Vorläufer oder Vorstufe zu Budgethilfen bzw. werden sie dort angewandt, wo die Voraussetzungen für Budgethilfe – stabile staatliche Strukturen und ausreichende Kapazitäten – nicht gegeben sind oder die Geberorganisationen nicht genügend Vertrauen in die Regierungsstrukturen haben. Der Sektordialog mit der Regierung und die Koordinierung der Geber untereinander ermöglichen eine Bündelung der Aktivitäten. Die Korbfinanzierung erlaubt eine Bündelung der Finanzmittel, gewährt jedoch auch mehr Kontrolle über die eigenen Mittel, als bei der Verwendung von Budgethilfen gegeben ist.

---

<sup>4</sup> Siehe dazu: Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes, February 2003.

<sup>5</sup> Darunter wird im Allgemeinen ein sektoral abgegrenzter Aktionsplan verstanden, der die Höhe der verfügbaren Ressourcen sowie deren vorgesehene Verwendung über den gesamten Zeitraum des Programms darstellt (European Commission 2003, 14)

Vor allem gegenüber dem Projektansatz gelten SWAps als vorteilhaft in Hinblick auf die:

- Stärkung der Eigenverantwortung (Ownership) und der Führungsrolle (leadership) des Partnerlandes;
- Stärkung der institutionellen und individuellen Kapazitäten im Partnerland;
- Förderung institutioneller Reformen;
- Minderung fragmentierter und vereinzelter Entwicklungsprojekte durch verbesserte Geberkoordinierung;
- Reduktion des administrativen Aufwands und der Transaktionskosten für das Partnerland;
- Stärkung demokratischer und partizipativer Methoden.

Als Nachteile von SWAps gelten v. a.:

- Die Transaktionskosten senken sich in der Praxis oft nicht, sondern werden von der Projektadministration hin zu verstärkter Koordinierung verschoben.
- Die Konditionalitäten steigen im Vergleich zu Projekthilfe.
- Innerhalb der Geberorganisationen dominiert tendenziell die größte Geberorganisation, während die anderen an Gewicht verlieren. Kleinere bilaterale Geberorganisationen beklagen mitunter, dass sie tendenziell zum Verzicht auf eigene Interventionen im Bildungssektor bewegt werden, vor allem dann, wenn die Koordinierung unter Gebern erfolgreich ist.

Aus bildungsspezifischer Sicht gelten weitgehend dieselben Punkte, die auf Seite 15 angeführt sind.

#### **4.4. Projekthilfe**

Die klassische Form der Bildungsförderung über Projekte wurde als genereller Ansatz in den letzten Jahren zunehmend kritisiert bzw. gilt auf internationaler Ebene als ineffizient und überholt. Die mit unterschiedlichen Formen des Programmansatzes in den letzten Jahren gemachten Erfahrungen zeigen jedoch, dass gewisse Bildungsbereiche bzw. Bildungsmaßnahmen nach wie vor vorwiegend über den Projektansatz gefördert werden. Es sind dies Bereiche, die in den nationalen Bildungsplänen oft nicht prioritär behandelt werden, wie Erwachsenenalphabetisierung, Berufsbildung oder non-formale Bildung bzw. spezifische Bildungsmaßnahmen für besonders bedürftige Gruppen. Ebenso werden alternative Bildungsformen und Bildungsinnovationen vorwiegend über den Projektansatz gefördert. Dies steht im Zusammenhang damit, dass die Bildungsbereitstellung in diesen Bereichen häufig über NGOs und nichtstaatliche Dienstleister erfolgt. In diesem Sinne wird in jüngster Zeit die Projekthilfe vermehrt als wertvolle und notwendige Ergänzung zum Programmansatz betrachtet.

Auch im Hinblick auf die Bildungsförderung in fragilen Staaten zeigt sich, dass es u.U. unumgänglich sein kann, auf Projekthilfe über NGOs und nichtstaatliche Akteure zurückzugreifen, wenn nämlich die staatliche Strukturen zu schwach sind um eine Anwendung des Programmansatzes zuzulassen.

#### **4.5. Die Fast Track Initiative**

FTI zählt zwar nicht im eigentlichen Sinne zu den Finanzierungsmodalitäten, die im vorliegenden Dokument besprochen werden sollen. Vielmehr versteht sie sich selbst als eine globale Partnerschaft zur spezifischen Förderung der Bildungsreformen in Ländern mit niedrigem Einkommen mit dem Ziel, die Erreichung der EFA-Ziele sicherzustellen. Gerade aus

diesem Anspruch ergibt sich jedoch die Bedeutung von FTI als Instrument zur Umsetzung von EFA. Aus diesem Grund soll die Initiative hier kurz beleuchtet werden<sup>6</sup>.

FTI wurde 2002 auf Initiative der Weltbank und einiger bilateraler Geberorganisationen gegründet. Heute stellt sie für viele Geberorganisationen ein wichtiges Instrument zur Bildungsförderung in der Grundbildung dar. Führend beteiligen sich neben der Weltbank u. a. die Europäische Kommission, die Niederlande, Frankreich, Schweden und Norwegen.

FTI unterstützt konkret die Erreichung des EFA Ziels 2, der universellen Primarschulbildung, durch die Bereitstellung von technischer Hilfe und zusätzlichen finanziellen Mitteln. Die Teilnahme steht allen Ländern mit niedrigem Einkommen offen und ist an die Annahme des landeseigenen PRSPs durch die internationalen Finanzinstitutionen sowie an die Erarbeitung eines glaubwürdigen Bildungssektorplans gebunden. Derzeit nehmen zwanzig Länder an FTI teil: Äthiopien, Burkina Faso, Djibouti, Gambia, Ghana, Guinea, Guyana, Honduras, Kenia, Lesotho, Madagaskar, Mauretanien, Moldau, Mosambik, Nicaragua, Niger, Tajikistan, Timor Leste, Vietnam und Jemen. 25 weitere Länder erhalten technische Hilfe zur Erstellung ihrer Sektorpläne über den FTI Education Program Development Fund. Bis zum Jahr 2008 sollen vierzig Staaten vollständig in FTI eingebunden werden (EFA-FTI 2006b).

Im Rahmen von FTI sollten zunächst zusätzliche finanzielle Ressourcen auf Landesebene, d.h. über die bereits vorhandenen Kanäle der EZA verfügbar gemacht werden. Da bald klar wurde, dass diese nicht ausreichten, wurde der Catalytic Fund geschaffen, aus dessen Mitteln jene Länder unterstützt werden, in denen die vorhandenen Ressourcen nicht ausreichen um die Bildungspläne umzusetzen. Daneben wurde der Education Program Development Fund gegründet, um Länder, die eine Beteiligung an FTI anstreben, jedoch an der Erstellung eines Bildungsplanes scheitern, mit technischer Hilfe und gezieltem Capacity Development zu unterstützen.

Als Finanzierungsinstrument für die Bildungsreformprozesse in den Partnerländern hat FTI demnach in zweifacher Hinsicht Bedeutung: einerseits durch die Mittelaufstockung über herkömmliche Kanäle in den jeweiligen Ländern, andererseits durch die spezifischen Fonds. Auf Landesebene hat FTI durch die inhärente Notwendigkeit verstärkter Koordinierung ebenfalls zum vermehrten Einsatz von PBA-basierten Finanzierungsinstrumenten (SWAps, Sektorbudgethilfen oder Allgemeine Budgethilfen) gegenüber Projekthilfe geführt.

FTI hat bislang vor allem Erfolge auf dem Gebiet der Koordinierung unter Gebern sowie des Politikdialogs zwischen Gebern, Partnerregierungen sowie innerhalb der Bildungsakteure des Partnerlandes. Darüber hinaus wird als wesentlicher Mehrwert der Initiative die weltweit erhöhte Sensibilität für die Bedeutung von Bildung angesehen. Als größte Herausforderung gilt die Tatsache, dass die finanziellen Zuwendungen bislang nur sehr zögerlich erhöht wurden und insgesamt weit hinter den tatsächlich benötigten Summen zurückliegen. Dies gilt insbesondere für langfristige und vorhersagbare Mittelzuweisungen sowie für die bedürftigsten Länder, in denen die Finanzflüsse prozentuell am wenigsten angestiegen sind.

Eine weitere Schwäche wird in der mangelhaften oder fehlenden Komplementarität der Geberorganisationen gesehen. Damit ist die Tatsache angesprochen, dass in einigen Partnerländern sehr viele Geberorganisationen aktiv sind (etwa in Mosambik, Tansania und Burkina Faso), in anderen nur sehr wenige (z.B. in Papua Neu-Guinea, Liberia oder Simbabwe).

Darüber hinaus wurde von Seiten der Partnerländer und der Zivilgesellschaft Kritik daran geübt, dass sich FTI auf das EFA-Ziel 2 (universelle Primarschulbildung) beschränkt und dass die Initiative die Partnerländer sowie die Zivilgesellschaft nicht in den Politikdialog mit

<sup>6</sup> Siehe dazu auch die Ausführungen in Langthaler 2005, S. 24-26.

einschließt (Education International 2003). Auch aufgrund dieser kritischen Stimmen wurde das FTI-Steuerungskomitee kürzlich um einen Vertreter der Partnerländer und einen Vertreter der Bildungs-NGO Global Campaign for Education erweitert. Darüber hinaus wurde über eine Expansion der Zielvorgaben über das EFA-Ziel 2 hinaus nachgedacht. Diese schlägt sich vor allem in der Tatsache nieder, dass die Bildungspläne für die Teilnahme an FTI flexibler werden und tendenziell den gesamten Bildungssektor einbeziehen. Die FTI-Rahmenindikatoren konzentrieren sich allerdings nach wie vor auf die universelle Primarschulbildung.

Kritik der Zivilgesellschaft richtet sich auch insgesamt gegen die FTI-Rahmenindikatoren, die als zu starr angesehen werden und in der Praxis wie Konditionalitäten und nicht wie Richtlinien wirken würden. Dies betrifft vor allem Vorgaben zur Höhe bzw. Aufteilung des staatlichen Bildungsbudgets sowie zu den Lehrergehältern.

Als eine der größten Schwächen von FTI wird darüber hinaus die Tatsache angesehen, dass die Initiative in der Praxis keine überzeugende Antwort darauf gibt, wie die EFA-Ziele in den fragilen Staaten erreicht bzw. wie in diesen Staaten insgesamt dringend notwendige Bildungsreformen durchgeführt werden sollen.

## Abschließende Bemerkungen

In der internationalen BZA und insbesondere im Kontext von Grundbildungsförderung und EFA zeichnet sich, wie im vorliegenden Dokument angesprochen, ein Trend zur Anwendung von Finanzierungsinstrumenten auf Grundlage von Programmansätzen (Budgethilfen und SWAps) ab, wobei hier in den letzten Jahren ebenfalls eine Tendenz hin zur Priorisierung von Allgemeinen und Sektorbudgethilfen zu verzeichnen ist.

Im Gegensatz zu den ersten Jahren des Einsatzes solcher Instrumente zeigt sich allerdings in jüngster Zeit eine Abkehr von Lösungsansätzen, welche die ausschließliche Verwendung des einen oder anderen Instrumentes propagieren. Wenn auch, wie mehrfach betont, der relativ kurze Einsatz der neuen Finanzierungsmodalitäten kaum aussagekräftige Evaluierungen erlaubt, so scheint die Notwendigkeit eines flexiblen und stark kontextbedingten Herangehens durchaus ein wesentlicher Erfahrungswert zu sein. Dies gilt umso mehr als durch die Zwischenstandsüberprüfung der EFA- und MDG-Initiativen im Jahr 2005 klar wurde, dass gerade die bedürftigsten Länder viel zu wenig Förderung erhalten. Dazu zählen die LDCs, Länder mit schwachen staatlichen Strukturen, die jahrzehntelange bewaffnete Konflikte hinter sich haben bzw. von solchen beherrscht und generell von politischer und wirtschaftlicher Instabilität gekennzeichnet sind. Ein Grund für die Vernachlässigung dieser, unter dem Begriff fragiler Staaten zusammengefasster Länder ist auch, dass die neuen PBA-basierten Finanzierungsinstrumente stabile staatliche Strukturen voraussetzen und daher in diesen Ländern nicht zur Anwendung kommen.

Vor diesem Hintergrund beginnen sich in der internationalen Diskussion jene Stimmen durchzusetzen, die den flexiblen Einsatz eines Instrumenten-Mixes unter Berücksichtigung des gesellschaftlichen, politischen und sozialen Kontextes des jeweiligen Landes befürworten.

Im Sinne der im vorliegenden Dokument ausgeführten Reflexionen zur politischen Dimension der neuen Finanzierungsinstrumente lässt sich das Problem der Vernachlässigung fragiler Staaten aber auch als ein weiterer Hinweis auf die politischen Implikationen des Ansatzes deuten: Abgesehen vom treuhänderischen Risiko, ist der Einsatz von PBA-Instrumenten in fragilen Staaten oft auch aus politischen Gründen nicht erwünscht, um eine aus der Sicht der Geber fragwürdige Regierung nicht zu unterstützen.

Auch das allgegenwärtige Querschnittsthema Kapazitätenentwicklung deutet auf die notwendige Betrachtung größerer Zusammenhänge hin. Dies wird insbesondere an der Tatsache deutlich, dass bisherige Versuche, Kapazitätsmängel grundsätzlich zu beheben, irgendwann an die Grenze tief verankerter gesellschaftlicher Machtstrukturen stoßen und dass die Vernachlässigung der bedürftigsten Länder auch für den Bereich der Kapazitätenentwicklung gilt: PBA-Instrumente, für deren verstärkte Anwendung gerade die bessere Kapazitätenentwicklung staatlicher Strukturen als eines der Hauptargumente ins Treffen geführt wird, kommen in diesen Ländern aus oben genannten Gründen kaum zum Einsatz.

Insgesamt und eingedenk der oben angesprochenen Überlegungen wäre es für eine produktive Debatte über die Weiterentwicklung und Verbesserung der BZA daher wünschenswert, die politische Dimension dieser vermeintlich technischen Instrumente sowie die übergeordneten globalen Rahmenbedingungen im Bildungsbereich verstärkt zu berücksichtigen.

**Abkürzungen**

BZA – Bildungszusammenarbeit

DFID – Department for International Development

EFA – Education for All

EZA – Entwicklungszusammenarbeit

FTI – Fast Track Initiative

LDCs – Least Developed Countries

NGO – Non-governmental Organisation

OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development

PBA – Program Based Approach

PRSC – Poverty Reduction Support Credit

PRSP – Poverty Reduction Strategy Paper

## DIE SECHS EFA-ZIELE

1. Expanding and improving comprehensive early childhood care and education, especially for the most vulnerable and disadvantaged children;
2. Ensuring that by 2015 all children, particularly girls, children in difficult circumstances and those belonging to ethnic minorities, have access to and complete free and compulsory primary education of good quality;
3. Ensuring that the learning needs of all young people and adults are met through equitable access to appropriate learning and life skills programmes;
4. Achieving a 50 per cent improvement in levels of adult literacy by 2015, especially for women, and equitable access to basic and continuing education for all adults;
5. Eliminating gender disparities in primary and secondary education by 2005, and achieving gender equality in education by 2015, with a focus on ensuring girls' full and equal access to and achievement in basic education of good quality;
6. Improving all aspects of the quality of education and ensuring excellence of all so that recognized and measurable learning outcomes are achieved by all, especially in literacy, numeracy and essential life skills.

Quelle:

UNESCO (Hg.) (2000). The Dakar Framework for Action. Education for All: Meeting our Collective Commitments. Paris. <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147e.pdf> (Stand: 6.7.2006)

**LITERATUR**

Action Aid International (Hg.) (2005). Contradicting Commitments. How the achievement of Education for All is being undermined by the IMF. Online in Internet:  
<http://www.actionaidusa.org/pdf/ContradictingCommit8663C.pdf> (Stand: 6.7.2006)

AGEZ (Hg) (2005). Positionspapier von AGEZ, KOO und EU-Plattform zu Budget Support. Wien.

Al-Samarrai, Samer; Paul Bennell, Christopher Colclough (2002). From Projects to SWAps. An Evaluation of British Aid to Primary Schooling 1988-2001. DFID Evaluation Report 639. Sussex

Bitoun, Corrine et alii (2005). An Analysis of Selected Recent and Current National Education Policies and Plans. UNESCO: International Institute for Educational Planning. Paris. Online in Internet:  
[http://portal.unesco.org/education/en/file\\_download.php/4ca615b8ad93dd80d453602808c55dc4Bitoun\\_C.doc](http://portal.unesco.org/education/en/file_download.php/4ca615b8ad93dd80d453602808c55dc4Bitoun_C.doc) (Stand: 6.7.2006)

Brock-Utne, Birgit (2000). Whose Education for All? The Recolonization of the African Mind. New York & London

Caillods, Françoise; Jacques Hallak (2004). Education and PRSPs. A review of experience. UNESCO: International Institute for Educational Planning. Paris

Co-Chairs Recommendation Paper (2005). FTI Partnership Meeting, Beijing, November 2005. Online in Internet:  
<http://www1.worldbank.org/education/efafti/documents/Beijing/CoChairspaper.PDF> (Stand: 6.7.2006)

Damiba, Aimé (2005). Review of National Education for All Action Plans. French and Portuguese-speaking countries of Africa and Equatorial Guinea. Online in Internet:  
[http://portal.unesco.org/education/en/file\\_download.php/79e5f15f73f2cf68a8c1bb31274e1046Damiba\\_A\\_1.doc](http://portal.unesco.org/education/en/file_download.php/79e5f15f73f2cf68a8c1bb31274e1046Damiba_A_1.doc) (Stand: 6.7.2006)

Datta, Asit (2004). Ware Bildung. Folgen der Globalisierung für den Süden. In: ZEP 27. Jg, Heft 3. Sept. 2004, S. 27-30.

Development Researchers' Network (Hg.) (2002). Evaluation of EC Support to the Education Sector in ACP Countries. Synthesis Report. Brüssel.

DFID (Hg.) (2001). Keysheet 7. Sector-Wide Approaches (SWAPs).

Dyer, Kate (2005). "The Cost of Poverty": Transaction Costs and the Struggle to Make Aid Work in the Education Sector in Tanzania. Human Development Report Office. Occasional Paper 2005/9

Education for All - Fast Track Initiative (Hg.) (2006). Fact Sheet: About the Fast Track. Online in Internet: [http://www1.worldbank.org/education/efafti/documents/FTI\\_PROGRESS\\_06.pdf](http://www1.worldbank.org/education/efafti/documents/FTI_PROGRESS_06.pdf) (Stand: 6.7.2006)

Education for All - Fast Track Initiative (2006) (Hg.). Informal World Bank Executive Board Briefing. February 2006. Online im Internet:  
[http://www1.worldbank.org/education/efaiti/documents/FTI\\_Board\\_Briefing\\_web\\_version.pdf](http://www1.worldbank.org/education/efaiti/documents/FTI_Board_Briefing_web_version.pdf)  
(Stand: 6.7.2006)

Education for All - Fast Track Initiative (Hg.) (2004). Framework. Online in Internet:  
<http://www1.worldbank.org/education/efaiti/documents/FrameworkNOV04.pdf> (Stand: 6.7.2006)

Education International (Hg.) (2003). Education for All. Is Commitment Enough? Education International Report No.1, Brüssel.

EFA-FTI Progress Report (2005). Draft. Prepared for the EFA-FTI Partnership Meeting November 2005. Online in Internet:  
<http://www1.worldbank.org/education/efaiti/documents/Beijing/ProgressReport.pdf> (Stand: 6.7.2006)

EuropeAid (Hg.) (2006). EuropeAid Co-operation Office Indicators 2006. Version of 31.03.2006 (rev1). Definition of indicators.  
[http://ec.europa.eu/comm/europeaid/general/pdf/indicateurs\\_annex4\\_explanatory\\_note.pdf](http://ec.europa.eu/comm/europeaid/general/pdf/indicateurs_annex4_explanatory_note.pdf)  
(Stand: 6.7.2006)

European Commission (Hg.) (2003). Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes, February 2003. Online in Internet:  
[http://europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/documents/spsp\\_guidelines\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/documents/spsp_guidelines_en.pdf) (Stand: 6.7.2006)

Fennell, Shailaja (2006). Future Policy Choices for the Education Sector in Asia. Asia 2015 Conference. Topic Paper 3.

Foster, Mick (2004). Linking Budget Support to Progress towards MDGs and EFA Goals. Draft Report. Online im Internet:  
<http://www1.worldbank.org/education/efaiti/documents/Brasilia/financereportmickfoster.pdf>  
(Stand: 6.7.2006)

Foster, Mick (2004). Accounting for Donor Contributions to Education for All: How should finance be provided? How should it be monitored? Report to the World Bank.

Foster, Mick; Jennifer Leafy (2001). The Choice of Financial Aid Instruments. ODI Working Paper 158. London.

Global Campaign for Education (Hg.) (2004). Undervaluing teachers. IMF policies squeeze Zambia's education system. Online in Internet:  
[http://www.oxfam.org/eng/pdfs/dc041001\\_undervaluing\\_teachers.pdf](http://www.oxfam.org/eng/pdfs/dc041001_undervaluing_teachers.pdf) (Stand: 6.7.2006)

Global Campaign for Education (Hg.) (2003). Must try harder. A "School Report" on 22 rich countries' aid to basic education in developing countries, Brüssel.

GTZ (Hg.) (2005). Bildung für Alle – Wege aus der Armut. Ein deutscher Beitrag aus Mosambik. Maputo

Hickling-Hudson, Anne (2002). Re-visioning from inside: getting under the skin of the World Bank's Education Sector Strategy. In: International Journal of Educational Development 22(2002), S. 565-577.

IDD and Associates (2006). Evaluation of General Budget Support. Synthesis Report. International Development Department. School of Public Policy. University of Birmingham. Birmingham. Online im Internet:

<http://www.idd.bham.ac.uk/general-budget-support/PDFS-OECDAC/SynthesisReport-pdf.pdf>  
(Stand: 6.7.2006)

Institute for Health Sector Development (Hg.) (2003). Sector wide Approaches in Education. London.

Jansen, J.D. (2005). Targeting education: The politics of performance and the prospects of "Education For All", in: International Journal of Educational Development 25 (2005) 4, 368-381.

Klees, Steven J. (2002). The Implications of the World Bank's Private Sector Development Strategy for Education: Increasing Inequality and Inefficiency, University of Maryland

Klees, Steven J. (2002). „World Bank education policy: new rhetoric, old ideology“. In: International Journal of Educational Development 22 (2002), S. 451-474

Langthaler, Margarita (2005). Die internationale Bildungsinitiative Education for All im Rahmen der Bildungszusammenarbeit. ÖFSE Working Paper. Wien. Online im Internet:  
[http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/Bildungsinitiative\\_Education\\_for\\_All\\_im\\_Rahmen\\_der\\_BZA.pdf](http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/Bildungsinitiative_Education_for_All_im_Rahmen_der_BZA.pdf)  
(Stand: 6.7.2006)

Langthaler, Margarita; Veronika Scharer (2005). Bildungsökonomisierung in den Entwicklungsländern. Formen, Auswirkungen und Implikationen für die Bildungszusammenarbeit. ÖFSE Working Paper. Wien. Online im Internet:  
<http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/Bildung.pdf> (Stand: 6.7.2006)

Learning Network on Program Based Approaches (Hg.) (2005). Case Study: Education Sector Policy Support Programme in Nicaragua (PAPSE). LENPA Forum, April 2005

Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation du Burkina Faso (2005). Cinquième Mission Conjointe MEBA/PTF de suivi du plan Décennal de Développement de l'Education de Base (PDDEB). 31 Mai au 2 Juin 2005, Ouagadougou.

Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation du Burkina Faso (2002). Plan d'Action de l'Education pour Tous, Ouagadougou.

Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation du Burkina Faso. Secretariat Général (1999). Plan Décennal de l'Education de Base 2000 – 2009, Ouagadougou.

Mundy, Karen et al. (2006). Civil Society Participation and the Governance of Educational Systems in the Context of Sector-Wide Approaches to Basic Education. Draft Report on the Desk Study Completed January 2006.

Netherlands Ministry of Foreign Affairs (Hg.) (2003). Local Solutions to Global Challenges: Towards Effective Partnership in Basic Education. Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries. The Hague. Online in Internet:  
[http://www.euforic.org/iob/detail\\_page.phtml?&username=guest@euforic.org&password=9999&groups=IOB&&page=JEBE&lang=en](http://www.euforic.org/iob/detail_page.phtml?&username=guest@euforic.org&password=9999&groups=IOB&&page=JEBE&lang=en) (Stand: 6.7.2006)

OECD DAC (Hg.) (2006). Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management. Paris.

OECD DAC (Hg.) (2005). Paris Declaration on Aid Effectiveness. Online im Internet: <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf> (Stand: 6.7.2006)

Rose, Pauline (2003). The Education Fast Track Initiative. A Global Campaign Review for progress, and recommendations for reform. Report prepared for Action Aid on Behalf of the Global Campaign for Education. Online in Internet: <http://www.campaignforeducation.org/resources/Nov2003/GCEActionAidFTIreport.pdf> (Stand: 6.7.2006)

Roberts, John (2003). Poverty Reduction Outcomes in Education and Health: Public Expenditure and Aid. Overseas Development Institute. Working Paper 210. London

Robertson, Susan; Roger Dale (2003). This is What the Fuss is About! The Implications of GATS for Education Systems in the North and the South. GENIE - the Globalisation and Europeanisation Network in Education 2003. Online in Internet: <http://www.genie-tn.net/gats01.pdf> (Stand: 6.7.2006)

Rothman, Ines; Arthur ten Have (2004). Tracking Financial Flows to Education for All (EFA). Rotterdam

Sack, Richard; Michael Cross, Jeanne Moulton (2004). Evaluation of Finnish Education Sector Development Cooperation. Evaluation Report. Ministry for Foreign Affairs of Finland. Helsinki.

Samoff, Joel (2004). From funding projects to supporting sectors? Observations on the aid relationship in Burkina Faso. In: International Journal of Educational Development 24 (2004), S. 397-427

Sector-Wide Approach Support Group; Swiss Tropical Institute (Hg.) (2004). The Sector-Wide Approach. Organising principle for bilateral development cooperation. Online im Internet: [http://www.sti.ch/fileadmin/user\\_upload/Pdfs/swap/swap375.pdf](http://www.sti.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap375.pdf) (Stand: 6.7.2006)

Smith, Harvey (2005). Ownership and Capacity: Do current donor approaches help or hinder the achievement of international and national targets for education. In: International Journal of Educational Development 25 (2005) Nr. 4, S.445-456.

Some, Tourouzou (2005). When private forces go poaching in the public orchard: Whither the "public" in Education in Burkina Faso and the USA? In: The Journal for Critical Education Policy Studies. Vol 3, No 2 (October 2005). Online im Internet: <http://www.jceps.com/?pageID=article&articleID=53> (Stand: 6.7.2006)

Strategic Partnership with Africa (Hg.). (2005). Sector Budget Support: A Note from the Dublin Workshop of SPA Working Groups, 5-6 October 2005

Strategic Partnership with Africa (Hg.). (2003). Alignment of Sector Programs with National Poverty Reduction Strategies. Learning Mission. Education Sector Review Uganda. November 3 – 7, 2003. Mission Report.

Tomasevski, Katarina (2003). Education denied. Costs and Remedies. London & New York.

UNESCO (Hg.) (2006). Evaluation of UNESCO Support to National Planning for EFA. Synthesis Report. Paris. Online in Internet:  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001451/145188e.pdf> (Stand: 6.7.2006)

UNESCO (Hg.) (2005). Education for All Global Monitoring Report 2006. Literacy for Life. Paris Online in Internet: [http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL\\_ID=43283&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html#](http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=43283&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html#) (Stand: 6.7.2006)

UNESCO (Hg.) (2005). Education Resource Projections in the Context of Sector-wide Development Planning. Paris.

UNESCO (Hg.) (2005). L'état d'avancement des plans sectoriels ou d'EPT dans le pays. Burkina Faso. Online in Internet:  
[http://portal.unesco.org/education/en/file\\_download.php/d512347777876a903dde7af3a1c833ddBURKINA+FASO.doc](http://portal.unesco.org/education/en/file_download.php/d512347777876a903dde7af3a1c833ddBURKINA+FASO.doc) (Stand: 6.7.2006)

UNESCO (Hg.) (2005). Fifth Meeting of the High-Level Group on Education for All. 28 – 30 November 2005, Beijing, China. Final Communiqué. Online in Internet:  
[http://www.unesco.org/education/efa/global\\_co/policy\\_group/HLG2005\\_communiquefinal.doc](http://www.unesco.org/education/efa/global_co/policy_group/HLG2005_communiquefinal.doc) (Stand: 6.7.2006)

UNESCO (Hg.) (2000). The Dakar Framework for Action. Education for All: Meeting our Collective Commitments, Paris.

UNESCO (Hg.) (1990). World Declaration on Education for All and Framework for Action to meet basic learning Needs. Adopted by the World Conference on Education for All. Meeting Basic Learning Needs. Jomtien, Thailand. 5-9 March 1990, Paris.

UNESCO BREDIA (Hg.) (2005). Education for All in Africa. Paving the way for Action, Dakar.

UNESCO IIEP (Hg.) (2005). Progress in Education for All: Focus on Governance. A Report from the International Working Group on Education (IWGE). Paris.

UNICEF (Hg.) (2004). Potential for Education Sector Wide Approaches (SWAs) in East Asia. Proceedings Document. Hanoi, Viet Nam 15-17 November 2004.

Unwin, Tim (2004). Beyond Budgetary Support: pro-poor development agendas for Africa. In: Third World Quarterly, Vol. 25, No. 8, S.1501-1523.