

WELTBILDUNGSBERICHT – KURZFASSUNG

2021/22

Nichtstaatliche Akteure in der Bildung:

WER HAT DIE WAHL? WER VERLIERT?

unesco

Ziele für nachhaltige Entwicklung

Weltbildungs-Bericht

WELTBILDUNGSBERICHT – KURZFASSUNG

2021/22

Nichtstaatliche Akteure in der Bildung:

WER HAT DIE WAHL? WER VERLIERT?

unesco

Ziele für nachhaltige Entwicklung

unesco Deutsche UNESCO-Kommission

Weltbildungs-Bericht

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

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

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

Das Global Education Monitoring Report Team

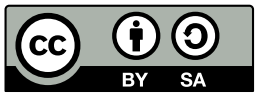
Direktor: Manos Antoninis

Daniel April, Bilal Barakat, Marcela Maria Barrios Rivera, Madeleine Barry, Katherine Black, Nicole Bella, Celia Eugenia Calvo Gutierez, Daniel Caro Vasquez, Anna Cristina D'Addio, Dimitra Dafalia, Dmitri Davydov, Francesca Endrizzi, Constanza Ginestra, Chandni Jain,Priyadarshani Joshi, Maria-Rafaela Kaldi, Josephine Kiyenje, Craig Laird, Katie Lazaro, Kate Linkins, Camila Lima De Moraes, Kassiani Lythrangomitis, Anissa Mechtar, Claudine Mukizwa, Yuki Murakami, Manuela Pombo Polanco, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Laura Stipanovic, Ulrich Janse van Vuuren, Juliana Zapata, Lema Zekrya und Jiaheng Zhou.

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

Diese Publikation ist verfügbar in Open Access und steht unter der Attribution-ShareAlike 3.0 IGO Lizenz CC-BY-SA 3.0 IGO (http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/). Durch Nutzung der Inhalte dieser Publikation akzeptieren die Nutzerinnen und Nutzer die Nutzungsbedingungen des UNESCO Open Access Repository (http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en). Diese Lizenz gilt ausschließlich für den Textinhalt der Publikation. Vor der Nutzung von Inhalten dieser Publikation, die nicht klar als zur UNESCO gehörig identifiziert werden können, sollte unter folgender Adresse die Erlaubnis eingeholt werden: publication.copyright@unesco.org oder UNESCO Publishing, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP France.

Diese Lizenz gilt ausschließlich für den Textinhalt der Publikation. Für die Verwendung von Bildern muss eine vorherige Genehmigung eingeholt werden. Die UNESCO ist eine Open-Access-Herausgeberin, und alle Veröffentlichungen werden online und kostenlos über das UNESCO-Dokumentenarchiv zur Verfügung gestellt. Jegliche kommerzielle Nutzung ihrer Veröffentlichungen durch die UNESCO erfolgt zur Deckung der tatsächlichen nominalen Kosten für den Druck oder die Vervielfältigung der Inhalte auf Papier oder CD sowie für deren Verteilung. Es gibt keine Gewinnerzielungsabsicht.





Originaltitel auf Englisch: *Global Education Monitoring Report Summary 2021/2022: Non-state actors in education: Who chooses? Who loses?*

Global Education Monitoring Report 2021/22.
Non-state actors in education: Who chooses? Who loses?
Summary.
Deutsche Übersetzung

Herausgegeben von

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)
7, Place de Fontenoy, 75352, Paris 07 SP, France

und

Deutsche UNESCO-Kommission e.V. (DUK)
Martin-Luther-Allee 42, 53175 Bonn

Verantwortlich: Dr. Barbara Malina (DUK)
Redaktion: Dr. Philipp Disselbeck (DUK), Sarah-Lea Effert
Redaktionelle Mitarbeit: Kristin Richau (DUK)
Übersetzung: Hella Rieß, www.hellariess.de

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

Grafikdesign: Optima Graphic Design Consultants Ltd

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

Weitere Informationen zum Global Education Monitoring Report 2021/22 erhalten Sie über:
Global Education Monitoring Report Team
UNESCO, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
E-Mail: gemreport@unesco.org
Tel.: +33 1 45 68 07 41
www.unesco.org/gemreport

© UNESCO, 2022
Erste Auflage
ISBN: 978-3-947675-15-9

Titelfoto: Jaap Joris Vens / Super Formosa Photography
Auf dem Titelfoto sind verschiedene Schulwege in den Niederlanden zu sehen.

Illustrationen: Housatonic
Cartoons: Julio Carrión Cueva (Karry) und Miguel Morales Madrigal

Mit zusätzlichem Material ist die englische Kurzfassung online zugänglich unter: http://bit.ly/2021gemreport

unesco
Deutsche UNESCO-Kommission

Auswärtiges Amt

Bundesministerium für Bildung und Forschung

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Nichtstaatliche Akteure in der Bildung 1

Kernaussagen 1

Der Zuspruch für die öffentliche Bereitstellung von Bildung ist groß 3

Eine ganze Reihe unterschiedlicher Argumente befeuern die Debatte pro und kontra nichtstaatliche Bildungsangebote 3

Mythen über staatliche und nichtstaatliche Akteure in der Bildung sind weit verbreitet 6

Bereitstellung 9

Governance und Regulierung 11

Finanzierung 13

Einflussnahme 14

Frühkindliche Förderung und Erziehung 15

Tertiäre Bildung 17

Berufliche und Erwachsenenbildung 18

Empfehlungen 19

Das Monitoring von Bildung im Rahmen der Ziele für nachhaltige Entwicklung 24

COVID-19 25

Unterziel 4.1. Primar- und Sekundarschulbildung 29

Unterziel 4.2. Frühkindliche Bildung 30

Unterziel 4.3. Berufliche, akademische und Erwachsenenbildung 30

Unterziel 4.4. Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten für die Arbeitswelt 31

Unterziel 4.5. Chancengerechtigkeit 32

Unterziel 4.6. Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten 32

Unterziel 4.7. Nachhaltige Entwicklung und Global Citizenship 34

Implementierungsmechanismus 4.a. Bildungseinrichtungen und Lernumgebungen 34

Implementierungsmechanismus 4.b. Stipendien 35

Implementierungsmechanismus 4.c. Lehrerinnen und Lehrer 35

Bildung und die anderen Ziele für nachhaltige Entwicklung 36

Monitoring der Finanzierung 37

Nichtstaatliche Akteure in der Bildung

KERNAUSSAGEN

Es gibt keinen Bereich von Bildung, in den nichtstaatliche Akteure nicht involviert sind.

Einfach ausgedrückt würde ohne nichtstaatliche Akteure die Bildung von 350 Millionen weiteren Kindern in den Verantwortungsbereich der Staaten fallen. Doch nichtstaatliches Handeln betrifft auch die von Schülerinnen und Schülern verwendeten Lehrbücher, das Essen in ihren Kantinen, die zusätzliche Unterstützung, die sie erhalten, die Fähigkeiten, die sie erlernen, und vieles mehr.

Die meisten Menschen befürworten die öffentliche Bereitstellung von Bildung.

Drei von vier Menschen in 34 Ländern mittleren und hohen Einkommens würden mehr öffentliche Ausgaben für Bildung begrüßen, wobei gilt: je höher die Ungleichheiten in einem Land, desto größer die Zustimmung. Knapp neun von zehn meinen, Bildung sollte vorrangig in öffentlicher Hand liegen.

Der Zuspruch hat in einigen Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen jedoch nach und nach abgenommen.

Wo es an öffentlichen Schulen mangelte und deren Qualität nachließ, stimmten viele Familien mit den Füßen ab. Der Anteil privater Bildungseinrichtungen stieg in etwa 10 Jahren weltweit um 7 Prozentpunkte: auf 17% bis 2013 in der Grundschulbildung und auf 26% bis 2014 in der Sekundarschulbildung. Seitdem ist er annähernd konstant. In Zentral- und Südasien beläuft sich der Anteil an Einschulungen in private Bildungseinrichtungen auf 36% in der Grund- und 48% in der Sekundarschulbildung.

Öffentlich bereitgestellte Bildung ist nicht kostenlos.

Weltweit bestreiten private Haushalte 30% der gesamten Bildungsausgaben, wobei dieser Anteil in Ländern mit niedrigem und niedrigem mittlerem Einkommen bei 39% liegt. Teilweise handelt es sich dabei um Ausgaben wohlhabenderer Familien, die versuchen, ihren Kindern einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Ein Großteil wird jedoch für vorschulische, Grundschul- und Sekundarschulbildung ausgegeben, zu deren kostenloser Bereitstellung sich Regierungen verpflichtet haben. Etwa 8% der Familien verschulden sich für ihre Bildungsausgaben, in Ländern mit niedrigem Einkommen sind dies 12% und in Haiti, Kenia, den Philippinen und Uganda sogar 30% und darüber.

Öffentlich bereitgestellte Bildung ist häufig nicht inklusiv.

Vielen öffentlichen Bildungssystemen gelingt es nicht, Stratifizierung und Segregation zu verhindern. Ein auf Daten der PISA-Studie basierender Index zur sozialen Vielfalt an Schulen ergab, dass der Grad der Stratifizierung in Argentinien, Brasilien, Chile und Mexiko 2018 ähnlich hoch war, wobei üblicherweise nur Chile für den hohen Anteil privater Einrichtungen im Bildungssystem kritisiert wird.

Es gibt keinen Anbieter-Typ, der allen anderen qualitativ überlegen ist.

Daten aus 31 Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen belegen, dass der erkennbare Mehrwert des Besuchs einer Privatschule sinkt – und zwar zwischen 50% und zwei Drittel – sobald Haushaltsmerkmale berücksichtigt werden. In einer Auswahl von 49 Ländern ist die Wahrscheinlichkeit, eine Privatschule zu besuchen, unter den reichsten fast zehnmal höher als bei armen Menschen. Und Eltern, die Schulen wählen können, lassen sich bei der Entscheidung eher von religiösem Glauben, Zweckmäßigkeit und demografischen Merkmalen der Schülerschaft leiten als von Qualität, über welche ihnen selten ausreichend Informationen vorliegen.

Regulatorische Kapazitäten sowie Monitoring- und Durchsetzungskapazitäten sind häufig gerade dort gering, wo der Bedarf groß ist.

Eine Analyse von 211 Bildungssystemen für die PEER-Webseite ergibt, dass sich Regelungen vorrangig auf Registrierung, Zulassung oder Lizenzierung (98%), Zertifizierung von Lehrkräften (93%), Infrastruktur (80%) und Schüler/Lehrkraft-Relationen (74%) konzentrieren. Den geringsten Schwerpunkt legen Vorschriften auf Qualität oder Chancengerechtigkeit: 67% regeln die Festlegung von Gebühren, 55% unterbinden selektive Aufnahmeverfahren an nichtstaatlichen Schulen, 27% untersagen das Erzielen von Gewinnen und nur 7% verfügen über Quoten zur Förderung des Zugangs von benachteiligten Gruppen. In 48% der Länder bestehen keinerlei Regelungen für private Nachhilfe, in 11% der Länder ist diese nur wirtschaftsrechtlich geregelt.

In der frühkindlichen, beruflichen, tertiären sowie der Erwachsenenbildung sind nichtstaatliche Akteure noch stärker präsent.

Dies geht mitunter zulasten von Chancengerechtigkeit und Qualität. Die im Allgemeinen höheren Kosten der nichtstaatlichen frühkindlichen und tertiären Bildung bedeuten, dass städtische Eliten in diesen Einrichtungen überrepräsentiert sind. In den Vereinigten Staaten wird ein Zusammenhang gesehen zwischen gewinnmaximierenden Universitäten und einer Verschlechterung der Lernerfolge von Studierenden. Institutionen, die private Schulungen durch Marktwettbewerb oder Kompetenzentwicklungssysteme anbieten, wie das australische TVET FEE-HELP-Darlehensprogramm und die indische National Skill Development Corporation, waren gezwungen, Rechenschafts- und Monitoring-Prozesse zu überdenken, um die Qualität privater Angebote zu erhöhen und die Lernerfolge im Hinblick auf die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern.

Regierungen müssen alle Bildungsinstitutionen, Lernenden und Lehrenden als Bestandteile eines Gesamtsystems betrachten.

Es sollte Standards, Informationen, Anreize und Rechenschaftspflichten geben, die Regierungen darin unterstützen, das Recht aller auf Bildung zu schützen, zu respektieren und zu erfüllen. Zudem sollten diese Instrumente Regierungen davon abhalten, Privilegien oder Ausbeutung auszublenden. Öffentlich finanzierte Bildung muss nicht notwendigerweise öffentlich bereitgestellt werden, doch Disparitäten im Bildungsprozess, bei Lernergebnissen sowie den Arbeitsbedingungen von Lehrkräften müssen direkt angegangen werden. Effizienz und Innovation sollten kein Geschäftsgeheimnis sein, sondern verbreitet und von allen praktiziert werden. Um dies zu erreichen müssen Transparenz und Integrität in politischen Prozessen zur Gestaltung von Bildung erhalten werden.

Nicht immer waren Staaten in der Bildung tonangebend. In der Vergangenheit geschah Bildung spontan und informell durch Religion, Familie und Zünfte. Ab Ende des 18. Jahrhunderts erkannten Staaten die Möglichkeit, mit gebildeten Arbeitskräften ihre Wirtschaft voranzubringen und durch öffentliche Schulen ein Gefühl nationaler Identität zu schaffen und zu stärken. Regierungen waren aufgrund der weitreichenden Vorteile für Gesellschaft und Wirtschaft bereit, die hohen Kosten der Bereitstellung dieses öffentlichen Guts auf sich zu nehmen. Für Länder, die im 20. Jahrhundert ihre Unabhängigkeit erlangten, war der Aufbau eines öffentlichen Bildungssystems Merkmal ihrer Emanzipation vom Kolonialismus. Ziel öffentlich bereitgestellter Bildung war stets die Beförderung hoher Ideale oder herrschender Ideologien. Traditionelle Bildungsgefüge wurden von den neuen Strukturen abgelöst und absorbiert.

Dennoch ist Bildung auch ein privates Gut. Der Genuss von mehr Bildung verbessert die Chancen Einzelner und kann andere von solchen Möglichkeiten ausschließen. Wer es schafft, die Bildungsleiter zu erklimmen, hat bessere Chancen auf einen höheren Lebensstandard und ein höheres Einkommen. Da auf den oberen Sprossen im Bildungssystem nicht genug Platz für alle ist, tun Familien alles ihnen Mögliche, um sicherzustellen, dass ihre Kinder zu denjenigen gehören, die es bis ganz nach oben schaffen. Ein solcher Wettbewerb erzeugt Nachfrage, die wiederum zu einem Angebot von Bildungsgütern und -dienstleistungen führt. Je nach Kontext und Disposition eines Staates können so Märkte für die direkte Bereitstellung der vorteilbringenden Bildungsgüter entstehen.

DER ZUSPRUCH FÜR DIE ÖFFENTLICHE BEREITSTELLUNG VON BILDUNG IST GROSS

Bildungsentscheidungen bestimmen das Leben von Kindern. Dabei müssen Eltern nicht nur einfache finanzielle Kosten-Nutzen-Rechnungen anstellen, sondern auch zahlreiche miteinander zusammenhängende Faktoren berücksichtigen. Entscheidungen darüber, was, wie, durch wen und wo unterrichtet wird, spiegeln die miteinander konkurrierenden Weltsichten und Bestrebungen von Eltern und anderen Bildungsakteuren wider. Diese betreffen zwei Hauptdimensionen: Kontrolle über und Verteilung von Ressourcen sowie Werte und Überzeugungen im Hinblick auf gesellschaftlichen Wandel. Bildungsentscheidungen sind hochgradig politisch und spiegeln sich explizit oder implizit in politischen Agenden wider. Zusätzlich zu individuellen ideologischen und umstandsbedingten Faktoren gibt es in den Ländern unterschiedliche Verständnisse von sozialen Herausforderungen und zur Frage, in welchem Verhältnis Regierung, Bevölkerung und Institutionen stehen sollten. Dieses Verständnis beeinflusst die Einstellungen dazu, welche Bildungspolitik Regierungen anstreben sollten und wer von ihr profitieren sollte.

Forschung zur Frage des Zuspruchs für die öffentliche Bereitstellung von Bildung stammt überwiegend aus Ländern mit hohem Einkommen. Bei einer kürzlich in Dänemark, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, Spanien, Schweden und im Vereinigten Königreich durchgeführten Meinungsumfrage sollten die Befragten einen von acht potenziellen Bereichen für zusätzliche öffentliche Ausgaben auswählen. Bildung stand bei 28% an erster Stelle, gefolgt von medizinischer Versorgung bei 22%. Während 77% der Befragten die freie Schulwahl befürworteten, sprachen sich über 60% gegen eine bedeutende Rolle von Privatschulen im nationalen Bildungssystem aus.

Die für diesen Bericht in Auftrag gegebene Analyse der Sondermodul-Daten des International Social Survey Programme (ISSP) 2016 zur Rolle von Regierungen untersuchte den Zuspruch für die öffentliche Bereitstellung von Bildung in 35 Ländern – darunter 10 Länder mit mittlerem Einkommen. Insgesamt meinten 89% der Erwachsenen, dass die Hauptverantwortung für die Bereitstellung von Schulbildung bei den Regierungen liege, während 6% Familien als Hauptverantwortliche angaben und 5% andere Institutionen (private Unternehmen und gewinnorientierte Organisationen; gemeinnützige und Wohlfahrtsorganisationen sowie Genossenschaften; und religiöse Organisationen). Die Befragten in Indien (46%), den Philippinen (63%) und Chile (76%) zeigten den geringsten Zuspruch für die öffentliche Bereitstellung von Bildung, was den hohen Anteil nichtstaatlicher Bildungsbereitstellung in diesen Ländern widerspiegelt. (**Abbildung 1**).

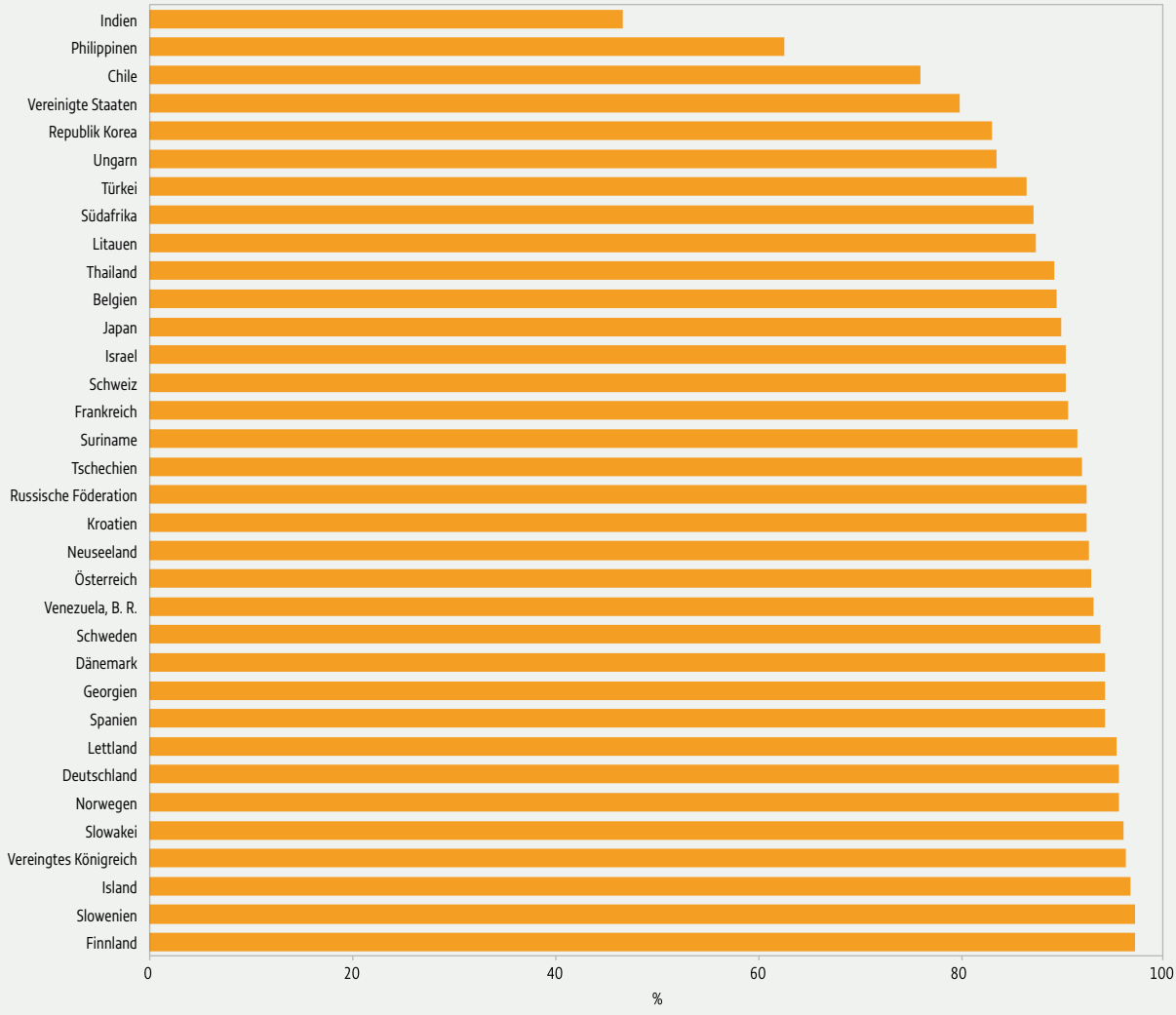
EINE GANZE REIHE UNTERSCHIEDLICHER ARGUMENTE BEFEUERN DIE DEBATTE PRO UND KONTRA NICHTSTAATLICHE BILDUNGSANGEBOTE

Argumente für und wider nichtstaatliche Akteure im Bildungsbereich beziehen sich auf die Fähigkeit und Legitimität von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, Effizienz, Chancengerechtigkeit und Inklusion sowie

ABBILDUNG 1:

In den meisten untersuchten Ländern befürworten über 80% die öffentliche Bereitstellung von Bildung

Anteil der Erwachsenen, welche die Hauptverantwortung für die Bereitstellung von Schulbildung bei der Regierung sehen, 2016



Quelle: Edlund und Lindh (2021), basierend auf ISSP 2016.

Innovation in der Bildung zu fördern. Die Perspektive hängt davon ab, ob Menschen Bildung für ein Gut oder eine Dienstleistung halten, die abhängig von Strukturen des Marktes zur Verfügung gestellt werden sollte, oder ob sie finden, dass Menschen die Wahl haben sollten, wenn es um ihre Bildung geht.

Sind nichtstaatliche Akteure in der Bildung kosteneffizienter? Diejenigen, die nichtstaatliche Bildungsaktivitäten befürworten, argumentieren, dass diese unerlässlich sind, da der Staat allein das gesamte Spektrum an Bildungsbedarfen nicht abdecken kann. Unabhängig davon, ob nichtstaatliche Akteure durch wohltätige Bestrebungen, Glauben, Überzeugungen oder durch Profit motiviert sind, ist es möglich, dass ein Markt entsteht, dann nämlich wenn das Angebot von Bildungsgütern und -dienstleistungen auf die Nachfrage reagiert. Falls es kein konventioneller Markt ist, kann

es zumindest ein geplanter Markt sein. Durch eine Marktstruktur können Kosteneffizienzziele verfolgt werden.

Diejenigen, die sich gegen nichtstaatliche Aktivitäten im Bildungsbereich positionieren, führen an, dass kosteneffiziente Praxis, falls vorhanden, im gesamten Bildungssystem verbreitet sein und durch alle Schulen – staatliche ebenso wie nichtstaatliche – angewandt werden sollte. Wenn nachgewiesen würde, dass Lehrkräfte in einem Land eine zu hohe Bezahlung erhielten, müsse dies durch politische Maßnahmen gelöst werden, es dürfe kein Grund dafür sein, das Modell der Bildungsbereitstellung zu ändern. Nichtstaatliche Akteure können kostengünstiger werden, wenn sie junge oder unqualifizierte Lehrkräfte engagieren. Dies ist jedoch keine nachhaltige Lösung. Die Erstellung zuverlässiger Kostenvergleiche zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Schulen ist schwierig. Öffentliche Schulen unterrichten häufiger Angehörige benachteiligter Bevölkerungsgruppen, deren Bildung kostenintensiver ist.

Sorgen nichtstaatliche Akteure für Chancengerechtigkeit und Inklusion in der Bildung? Diejenigen, die sich für nichtstaatliche Bildungsangebote aussprechen, führen ins Feld, dass diese dazu beitragen, das Recht auf Bildung umzusetzen. In vielen Kontexten haben nichtstaatliche Akteure tatsächlich bestehende Lücken in der Bereitstellung von Bildung geschlossen, häufig für benachteiligte Gruppen, die durch öffentliche Systeme vernachlässigt werden. Oft zögern Regierungen, Schulen in informellen Siedlungen zu errichten, wie in Pakistan. Auch in Krisensituationen und Notfällen, zum Beispiel nach dem verheerenden Erdbeben in Nepal 2015, leisten nichtstaatliche Akteure wertvolle Beiträge. In El Salvador ist der Anteil der Einschulungen in nichtstaatliche Schulen in von Gewalt und Gangs geprägten städtischen Gebieten doppelt so hoch wie im nationalen Durchschnitt.

Diejenigen, die sich gegen nichtstaatliche Schulen aussprechen, weisen auf die durch freie Schulwahl verursachten Probleme hin. Wenn Eltern ohne jegliche Regulierung die Schule wählen können, die sie möchten, haben die reichsten von ihnen die größten Chancen, sich die besten, oft nichtstaatlichen Schulen leisten zu können, wodurch Ungleichheit, Stratifizierung und Segregation weiter verschärft werden. Die elterliche Entscheidung erfordert umfassende Information, oft aber mangelt es an Informationen zu Schulmerkmalen. Wo solche Informationen vorliegen, werden sie oft ungleich verteilt, wodurch benachteiligte Bevölkerungsteile weniger Zugang zu ihnen haben. Zudem gibt es einige schwer zu erreichende Bevölkerungsgruppen, bezüglich derer Bildungsanbieter möglicherweise zurückhaltend mit der Bereitstellung von Leistungen sind.

Einige derjenigen, die dem Staat die Hauptverantwortung für Bildung absprechen, stellen dessen Autorität in Bezug auf Bildungsinhalte in Frage oder sind kritisch in Bezug auf seine Fähigkeit, die Bildung eines bestimmten angestrebten Standards anzubieten. So könnten Eltern sich für separate und nichtstaatliche Bildungsangebote aussprechen, weil sie Sorge haben, dass die örtliche öffentliche Schule die kulturellen, ethnischen, sprachlichen oder religiösen Werte der Gemeinschaft, in der sie ihre Kinder aufziehen möchten, bedroht. Regierungen könnten hingegen argumentieren, dass dies ihrer Verpflichtung entgegensteht, chancengerechte und inklusive Bildung zu garantieren, und ihre Fähigkeit behindert, einheitliche Standards anzuwenden, um so allen Kindern ohne Ausnahme qualitativ gleichwertige Bildung zu bieten.

Sorgen nichtstaatliche Akteure für mehr Innovation in der Bildung? Diejenigen, die nichtstaatliches Engagement im Bildungsbereich befürworten, behaupten, dass dadurch mehr Innovation möglich wird. Viele Ideen, die zur Veränderung pädagogischer Konzepte geführt haben, entstanden an den Rändern öffentlicher Bildungssysteme oder sogar außerhalb. Öffentliche Bildungssysteme haben sich zu großen, zentralisierten Bürokratien entwickelt, die die Gruppen, denen sie dienen sollen, aus dem Blick verlieren können. Häufig wird kritisiert, dass sie Initiative hemmen, Standardisierung erzwingen und sowohl Lernende als auch Lehrende demotivieren.

Innovation voranzubringen ist für öffentliche Bildungssysteme eine komplexe Aufgabe. Veränderungen müssen in Pilotprojekten erprobt und auf Skalierbarkeit getestet werden. Hindernisse und Schwierigkeiten können bürokratische Hürden, Mangel an organisatorischen Kapazitäten, fehlende Motivation bei Lehrkräften und Eltern, begrenzte finanzielle Mittel sowie politische Einmischung und Widerstände sein. Dennoch sind öffentliche Bildungssysteme nicht grundsätzlich unempfänglich für Innovation. Und einige nichtstaatliche Akteure erproben, ob bestimmte Innovationen in der öffentlich bereitgestellten Bildung funktionieren.

Die Debatte über Innovation wird häufig dadurch erschwert, dass grundlegende Begriffe in unterschiedlicher Weise verwendet werden. Standardisierung wird durch diejenigen verunglimpft, die sich dadurch einer

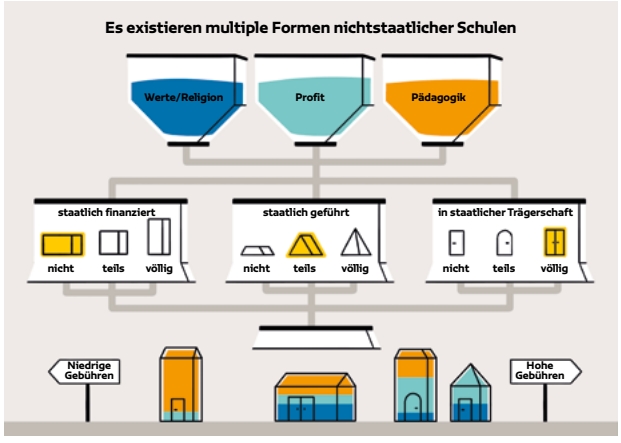
wahrgenommenen Unbeweglichkeit, Konformität und mangelnden Differenzierung im öffentlichen Bildungssystem entgegensetzen möchten. Andererseits wird Standardisierung von diejenigen verteidigt, die sich für gemeinsame Kerncurricula einsetzen, um sicherzustellen, dass Standards in allen Schulen erreicht werden. Diejenigen, die eine Standardisierung befürworten, weisen zudem darauf hin, dass es – häufig durch private Anbieter beeinflusster – Wettbewerbsdruck ist, der eine Tendenz zur Konformität beschleunigt. Letztendlich hängt die Frage, ob Standardisierung Innovation hemmt, davon ab, welche Standards definiert werden. Begriffe wie „Rechenschaftspflicht", „Autonomie" und „Wahlfreiheit" als Organisationsprinzipien von Bildung wurden und werden sowohl bejubelt als auch dämonisiert. Alle diese Ideen können zwar auf ihre Vorteile hin untersucht werden, rechtfertigen aber nicht notwendigerweise einen breiteren Spielraum für nichtstaatliche – insbesondere private – Bildungsangebote.

MYTHEN ÜBER STAATLICHE UND NICHTSTAATLICHE AKTEURE IN DER BILDUNG SIND WEIT VERBREITET

In diesem Bericht werden zehn anhaltende Mythen über staatliche und nichtstaatliche Akteure im Bildungsbereich hinterfragt.

MYTHOS 1.

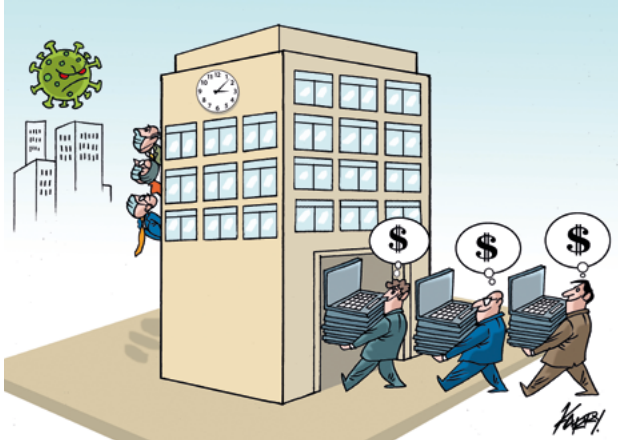
Staatliche und nichtstaatliche Akteure können klar auseinandergehalten werden.



In der Diskussion über nichtstaatliche Akteure in der Bildung wird typischerweise eine binäre Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Schulen vorgenommen. In der Praxis ist die Bildungslandschaft jedoch viel komplexer und Unterschiede sind weniger eindeutig. Nichtstaatliche Akteure sind sehr heterogen. Sie drängen aus unterschiedlichsten Gründen, die sich auf ihre Vorstellungen, Werte, Überzeugungen und Interessen beziehen, in den Bildungssektor. Viele gehen formelle oder informelle Organisationsvereinbarungen mit Regierungen ein, unter anderem in Form von vertraglichen und öffentlich-privaten Partnerschaften. Die Trennlinien werden dadurch unscharf.

MYTHOS 2.

Das Ausmaß der Privatisierung ist bekannt.



Beschreibungen von Trends in der Bedeutung nichtstaatlicher Akteure beruhen häufig auf dem Anteil privater Institutionen an den Gesamteinschulungszahlen. Wie aber werden Lehrkräfte öffentlicher Schulen berücksichtigt, die ihr Einkommen durch nebenberuflichen Privatunterricht aufbessern? Wie öffentlich ist ein Bildungssystem, das die Erstellung von Lehrbüchern, Erhebungen oder Datenmanagement, oder selbst Verpflegung und Transport an Dritte vergibt? Gelten von Lobbyisten formulierte politische Maßnahmen noch als öffentlich?

MYTHOS 3.

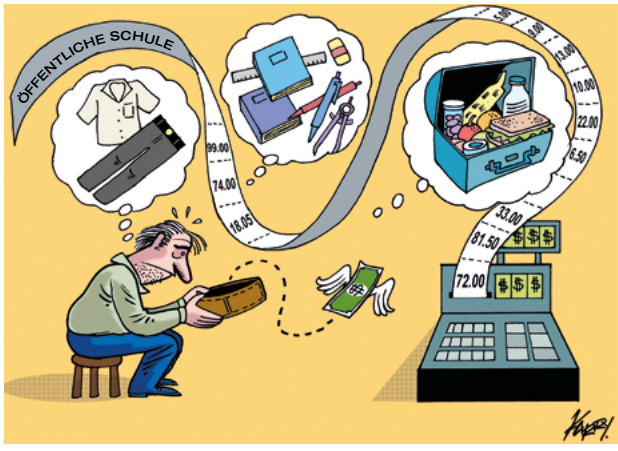
Der privatwirtschaftliche Sektor ist schuld an der Privatisierung im Bildungswesen.



Bei der großen Mehrheit privater Anbieter handelt es sich um Schulen in alleiniger Trägerschaft. Diese entstanden häufig in der Folge der aufrichtigen Sorgen von Eltern bezüglich der sinkenden, weil vernachlässigten Qualität öffentlicher Schulen. Im Zuge der sichtbar abnehmenden Qualität kehrten reiche und – in geringerem Umfang – auch ärmere Haushalte dem öffentlichen System den Rücken. Dies wiederum untergrub dessen Förderung untergraben und ließ es unterfinanziert zurück. Die elitären Einstellungen politischer Führungskräfte führten zu einer höheren Toleranz von Ungleichheit und verringerten auch ihr Engagement zum Schutz des öffentlichen Bildungssystems und von benachteiligten Bevölkerungsgruppen, denen dieses öffentliche Bildungssystem zugutekam.

MYTHOS 4.

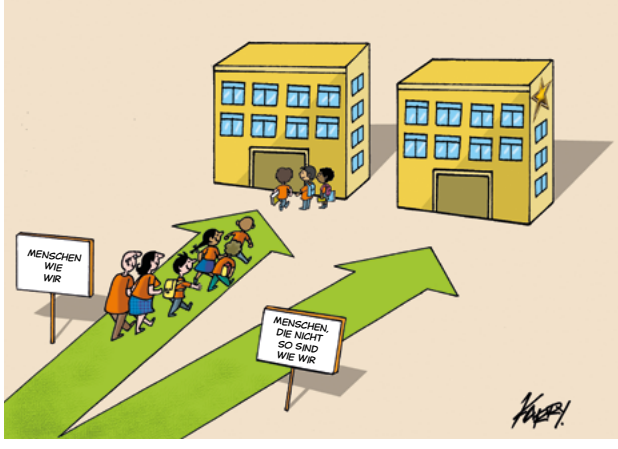
Öffentliche Bildung ist chancengerecht.



Private Haushalte müssen oft hohe Bildungskosten in Form verdeckter Gebühren, vermeidbarer Zuzahlungen aus eigener Tasche und weiterer Ausgaben tragen, um damit auszugleichen, was öffentliche Schulen nicht leisten. Während Bildungssysteme häufig dafür kritisiert werden, nichtstaatlichen Anbietern die Tür geöffnet und dadurch Ungleichheit verschärft zu haben, gelingt es vielen öffentlichen Bildungssystemen nicht, Stratifizierung und Segregation zu verhindern.

MYTHOS 5.

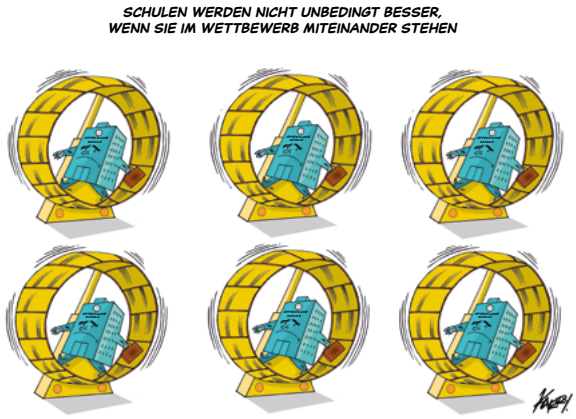
Eltern entscheiden sich aufgrund belastbarer Informationen zur Qualität für eine Schule.



Menschen, die sich für nichtstaatliche Schulen und freie Schulwahl aussprechen, gehen häufig von der Grundannahme aus, dass Eltern als Konsumenten agieren, die Zugang zu Informationen über die besten Schulen haben und diese effizient nutzen. In der Praxis sind jedoch Daten zu den Auswirkungen des Besuchs verschiedener Schulen zu komplex, als dass sie von den meisten Ländern verarbeitet und kommuniziert werden könnten. Zudem ignorieren Eltern häufig solche Informationen und wählen Schulen, die aus anderen Gründen attraktiv für sie sind: z.B. aufgrund religiöser Zugehörigkeit, Erwägungen der Zweckmäßigkeit oder demografischer Merkmale der Schülerschaft.

MYTHOS 6.

Wettbewerb führt zur Verbesserung von Schulen.



Rechenschaftspflicht und gesunder Wettbewerb treiben einige Menschen zu Verbesserungen an. In der Wirtschaft treten Firmen in einen Wettbewerb, um zu überleben, da das Erwirtschaften von Gewinnen ihre Daseinsberechtigung darstellt. Es ist jedoch nicht klar, wie sich solche Dynamiken im Bildungsbereich auswirken. Studien, die systemweite Effekte von Wettbewerb nachweisen, sind aufgrund der Komplexität des Themas rar und ihre Ergebnisse uneindeutig. Schlimmer noch: Der Wettbewerb kann dazu führen, dass sich nichtstaatliche Schulen nach den Zielen der Eltern und gegen pädagogisch gute Praxis ausrichten.

MYTHOS 7.

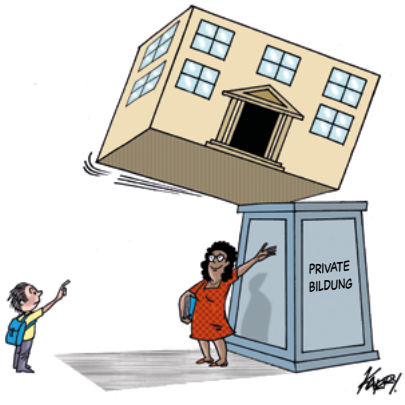
Private Schulen und Universitäten sind besser.



Der Vergleich von Quoten bestandener Prüfungen gilt üblicherweise als die Größe, auf der Schulrankings basieren, die über die Medien verbreitet und von Eltern gelesen werden. In der Praxis werden Unterschiede deutlich, insofern sich vor allem bessergestellte, gut gebildete und sehr ehrgeizige Eltern für eine Privatschule entscheiden. Privatschulen wiederum sind oft in der Lage, ihre Schülerinnen und Schüler so auszuwählen, dass diese möglichst gute Ergebnisse erzielen. Wenn derlei Faktoren berücksichtigt werden, reduziert sich der Abstand zwischen öffentlichen und privaten Schulen meist drastisch oder verschwindet ganz.

MYTHOS 8.

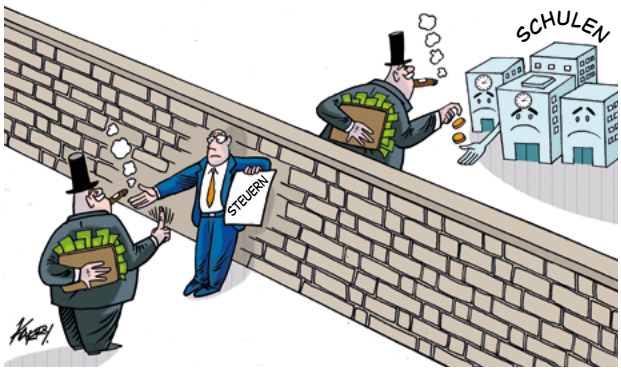
Der private Sektor ist eine Lösung für das Problem der Vielzahl an Kindern, die keine Schule besuchen.



Angesichts von über 350 Millionen Grund- und Sekundarschülerinnen und -schülern in privaten Schulen, wäre eine Krise unvermeidlich, wenn diese in das öffentliche Bildungssystem wechseln würden. Privatschulen boomen jedoch in urbanen Gebieten, wo die Einschulungsraten bereits nahezu hundert Prozent entsprechen, in ländlichen Gebieten gibt es sie kaum. Und in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen ist die Wahrscheinlichkeit, auf eine Privatschule zu gehen, bei Kindern aus den wohlhabendsten 20% der Haushalte zehnmal höher als bei jenen aus den ärmsten 20%.

MYTHOS 9.

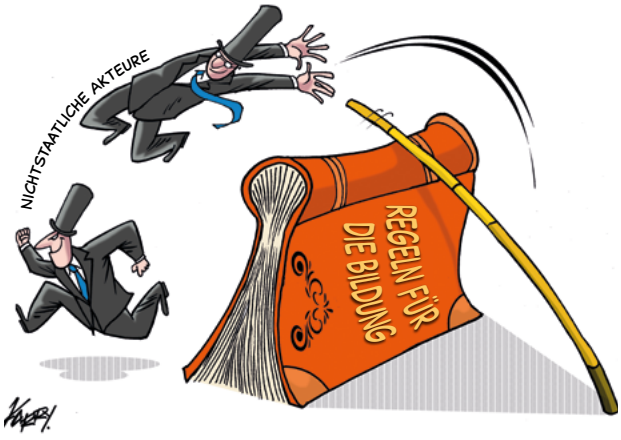
Der private Sektor ist eine Lösung für Finanzierungslücken im Bildungsbereich.



Häufig werden große Hoffnungen darauf gesetzt, dass der Privatsektor eine wichtige Rolle bei der Finanzierung von Bildung spielen und so zum Erreichen von SDG 4 beitragen kann. Bislang gibt es keinerlei Belege dafür, dass der Privatsektor dazu willens oder fähig ist. Er könnte jedoch auf andere Weisen einen Beitrag leisten, zum Beispiel durch Steuerzahlungen, insbesondere in Ländern mit niedrigem und niedrigem mittlerem Einkommen, wo die Mobilisierung inländischer Einnahmen niedrig und Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung und Steuerflucht zahlreich sind. Der Privatsektor könnte in Übereinstimmung mit nationalen Bestimmungen in den Bereichen Kompetenzentwicklung und Kinderbetreuung eine stärkere Führungsrolle übernehmen.

MYTHOS 10.

Regulierung kann alle Bedenken hinsichtlich nichtstaatlicher Bildungsangebote ausräumen.



Es herrscht Einigkeit darüber, dass nichtstaatliche Aktivitäten im Bildungsbereich reguliert werden müssen. Aber Regelungen adressieren die Förderung von Chancengerechtigkeit und Qualität im Bildungssystem nicht in geeigneter Form. Nur wenige Regierungen haben ein Auge darauf, ob der Rückzug wohlhabenderer Haushalte in Privatschulen zur Segregation des Bildungssystems beiträgt oder inwiefern die Bildungsausgaben der Privathaushalte zu mehr Ungleichheit führen. Viele Regierungen erlauben selektive Aufnahmeverfahren an Schulen. Nur wenige regeln privaten Nachhilfeunterricht oder Lobbying. Diese bleiben unter dem Deckmantel der Partnerschaft nach wie vor weitgehend unbenannt und unreguliert. Und noch weniger Regierungen verfügen über die Ressourcen, um Vorschriften effektiv anzuwenden und durchzusetzen.

Als sich vor etwa 25 Jahren in den Vereinigten Staaten die ungleichen Auswirkungen der neuen Organisationsformen öffentlich bereitgestellter Bildung, die auf freier Schulwahl basieren, abzuzeichnen begannen, fassten die Autoren einer frühen Studie die Ergebnisse treffend mit zwei Fragen zusammen: Wer hat die Wahl? Wer verliert? (Who chooses? Who loses?, Fuller and Elmore, 1996). Da inzwischen zunehmend Belege zu Wirkungsweisen, Wirksamkeit und Folgen freier Schulwahl aus aller Welt vorliegen, richtet der Weltbildungsbericht diese Fragen an einen globalen Adressatenkreis. Dabei werden vier Hauptaspekte nichtstaatlicher Bildungsaktivitäten – Bereitstellung, Governance und Regulierung, Finanzierung und Einflussnahme – zunächst in der Grund- und Sekundarschulbildung betrachtet, gefolgt von einer eingehenderen Betrachtung dieser Aspekte auf anderen Bildungsstufen, denen üblicherweise weniger Aufmerksamkeit zukommt: frühkindliche, tertiäre sowie berufliche und Erwachsenenbildung.

BEREITSTELLUNG

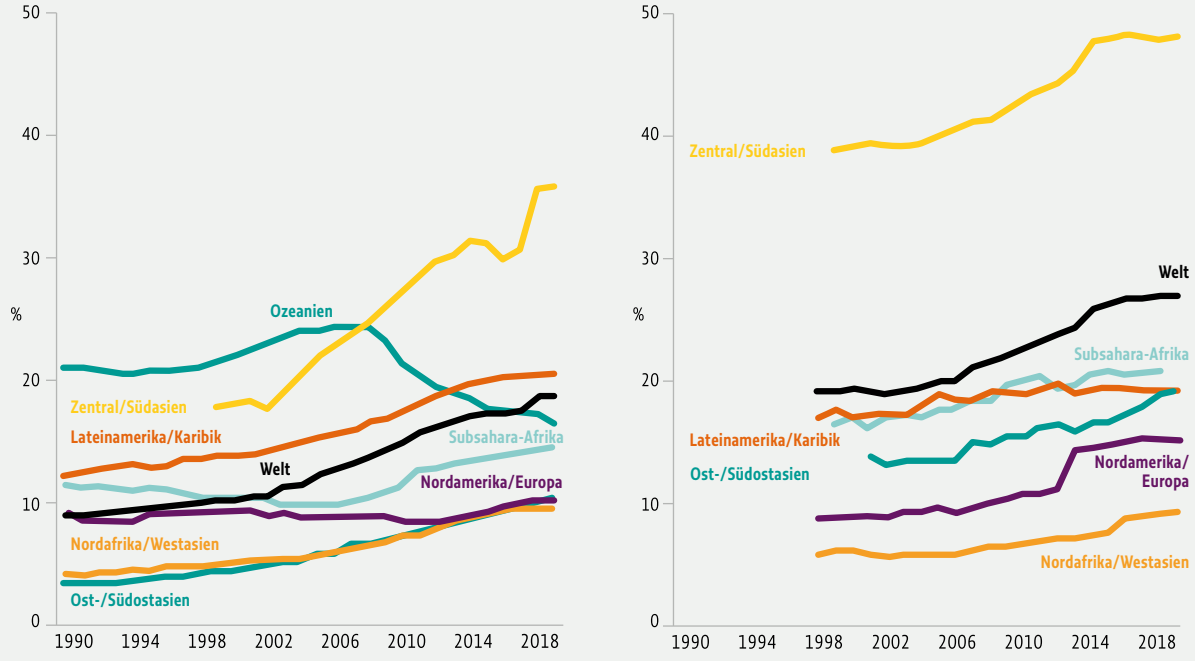
Einschulungen in nichtstaatliche Schulen haben zugenommen. Der Anteil privater Bildungseinrichtungen stieg im Verlauf von etwa 10 Jahren weltweit um 7 Prozentpunkte an, von 10% 2002 auf 17% 2013 in der Grundschul-

ABBILDUNG 2:

Der Anteil an Einschulungen in privaten Bildungseinrichtungen ist in Südasien am höchsten

Anteil an Einschulungen in private Bildungseinrichtungen, nach Bildungsstufe, 1990–2019

a. Grundschulbildung *b. Sekundarschulbildung*



Quelle: UIS-Datenbank.

bildung und von 19% 2004 auf 26% 2014 in der Sekundarschulbildung, ist seitdem jedoch annähernd konstant (**Abbildung 2**).

Trägerschaft, Management und Finanzierung sind die üblichen Kriterien zur Definition des nichtstaatlichen Sektors. Das Verhältnis der Bildungsanbieter zum Staat, ihre Motivationen und ihr Preis können zur Klassifizierung herangezogen werden. Die Analyse zu diesem Bericht ergab, dass es in 124 von 196 Ländern glaubensbasierte Schulen gibt. Von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) geführte Schulen und sogenannte Community Schools[1] sind in 74 von 196 Ländern zu finden, häufig im Kontext von Krisen und Notfällen. Gewinnorientierte Schulen sind mit wenigen Ausnahmen, wie in den Vereinigten Arabischen Emiraten, in der Unterzahl. In Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen in Subsahara-Afrika und Asien gibt es ein breites Spektrum preisgünstiger Privatschulen, die meist unter alleiniger Trägerschaft stehen, sogenannte „low fee private schools".

Staatliche und nichtstaatliche Schulen unterscheiden sich in der Aufnahme von Schülerinnen und Schülern und den verfügbaren Ressourcen. Die Möglichkeit, eine Privatschule zu besuchen, steht wenigen armen Kindern offen. Um die Qualität der Bildungserfahrung einzuschätzen, orientieren sich Eltern an Klassengröße, Qualität und Einsatz der Lehrkräfte, Ansprechbarkeit der Schule, Disziplin und Sicherheit, Unterrichtssprache, Religion, ethnischer Zugehörigkeit und Kultur. Im Vereinigten Königreich fand eine Untersuchung von 18.000 englischen Schulen, bei der öffentliche mit privat geführten Schulen verglichen wurden, in letzteren einen höheren Anteil an unqualifizierten Lehrkräften. Öffentliche und private Schulen können sich im Hinblick auf weitere Ressourcen unterscheiden. So ist in Lateinamerika die durchschnittliche Zahl der Computer pro Schüler/in an Privatschulen doppelt so hoch wie in öffentlichen Bildungseinrichtungen.

1 Die UNESCO versteht unter Community Schools solche Schulen, die auch außerhalb der Unterrichtszeiten für Lernende, ihre Eltern und die Gemeinschaft geöffnet sind.

Die meisten Belege zeigen, dass der Lernvorteil durch den Besuch einer Privatschule begrenzt ist. Daten aus 31 Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen zeigen, dass der geschätzte Mehrwert einer privaten Beschulung sank – und zwar zwischen 50% und zwei Drittel – sobald die finanzielle Ausgangssituation der Haushalte berücksichtigt wurde. Zudem kann das nichtstaatliche Bildungsangebot in Bezug auf wesentliche Bildungsinhalte zwar kurz- und mittelfristig Lücken füllen, aber gleichzeitig zu Segregation und Ungleichheit führen. In Schweden gab es in 29 von 30 Kommunen eine starke Segregation in Schulen der unteren Sekundarstufe; in 16 davon war die Segregation offenbar vor allem auf die freie Schulwahl zurückzuführen. Vom Wettbewerb mit nichtstaatlichen Schulen wird erwartet, dass er öffentliche Schulen zu Verbesserungen antreibt. Das bloße Vorhandensein von privaten oder anderen Schulen in der näheren Umgebung ist jedoch vermutlich kein hinreichender Anreiz für öffentliche Schulbehörden, aktiv zu werden, wenn sie nicht über die notwendigen finanziellen Mittel oder die Autonomie verfügen, um zu reagieren.

Privater Nachhilfeunterricht ist inzwischen beinahe überall verbreitet. Dieses Phänomen, in mehreren ostasiatischen und arabischen Staaten bereits weitverbreitet, findet sich nun zunehmend auch in Regionen, in denen es vorher unüblich war, etwa in Subsahara-Afrika und Nordeuropa. Die Nachfrage nach zusätzlicher Nachhilfe hängt meist damit zusammen, dass sich Lernende auf „high-stakes"-Prüfungen mit weitreichenden Konsequenzen vorbereiten müssen, um so einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen. Die Auswirkung von Nachhilfeunterricht auf die individuelle schulische Leistungen ist jedoch umstritten: Einige Studien haben positive Wirkungen für diejenigen mit dem größten Lernrückstand festgestellt, während andere zu dem Schluss kommen, dass Nachhilfeunterricht keine systematischen positiven Auswirkungen auf schulische Leistungen hat. Zudem kann Privatunterricht die Leistungsfähigkeit eines Bildungssystems untergraben, indem er sich negativ auf das Verhalten von Lernenden und Lehrenden auswirkt.

Regelungen zu Lehrbüchern sowie ihre Beschaffung und Verteilung unterscheiden sich hinsichtlich der Beteiligung des Staates. In einigen Ländern erfolgt die Herausgabe von Lehrbüchern vorrangig durch staatliche oder staatlich kontrollierte Unternehmen; in anderen gibt es ein gemischtes System aus öffentlichen und privaten Verlagen. Mehrere Länder mit hohem Einkommen, darunter Spanien, überlassen die Lehrbuchproduktion größtenteils kommerziellen Anbietern, die Regierungsbeteiligung beschränkt sich hier auf das Erlassen von Richtlinien und die Genehmigung von Vorschlägen. In ärmeren Ländern erschwert das Zusammenspiel von internationalen Verlagen, Geldgebern und lokalen Interessen oft den Wandel zu einem lokalen Verlagswesen. So wird beispielsweise die Lehrbuchbranche in Gabun von Edicef dominiert, einem Verlagszweig des französischen Unternehmens Hachette Livre, einem der größten Verlagshäuser der Welt.

Die Bemühungen zur Digitalisierung von Inhalten werden von großen Verlags- und Technologieunternehmen angeführt. Das Unternehmen Pearson, der globale Marktführer unter den Bildungsverlegern, änderte seinen Slogan von „der weltgrößte Verleger von Lehrbüchern und Online-Lehrmaterialien" in „das globale Unternehmen im Bereich digitales Lernen" und legt inzwischen einen verstärkten Schwerpunkt auf Onlineunterricht und -beurteilung. Neben globalen und regionalen Lehrbuchverlagen drängen auch Technologie-Riesen in die Online-Bildungsbranche, ein Trend, der sich durch die COVID-19-Pandemie noch verstärkt hat. Eine Untersuchung der Erfahrungen bei Beschaffungsverfahren von Bildungstechnologie in den Vereinigten Staaten ergab, dass Schulbezirke und Schulen angesichts von Anbietern, die in die Tausende gehen und eine große Bandbreite an Produkten vermarkten, in aller Regel überfordert waren.

Regierungen gliedern Unterstützungsdienstleistungen im Bildungsbereich zunehmend aus. Kritik an Outsourcing beruht auf der Sorge, die Privatisierung könne öffentliche Dienstleistungen und Professionalität untergraben. Eine australische Analyse ergab, dass die zunehmende Auftragsvergabe an Reinigungsfirmen zu mehr Vertragsfirmen, häufigerer Unterbezahlung, verminderten Reinigungszeiten und niedrigeren Arbeits-, Gesundheits- und Sicherheitsstandards führte.

GOVERNANCE UND REGULIERUNG

Die Governance von nichtstaatlichen Bildungsanbietern ist häufig fragmentiert. Good Governance und wirksame Rechtsvorschriften bestimmen wesentlich die Fähigkeit von Regierungen, chancengerechte, hochwertige Bildung anzubieten. In 94 Ländern sehen Planungen oder Strategien unterschiedlicher Sektoren die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure bei der Bereitstellung von Bildung oder anderen Dienstleistungen vor. In einigen Ländern teilen sich verschiedene Ministerien oder Ressorts Verantwortlichkeiten. Fragmentierung, mangelnde Koordination und die Überschneidung oder unklare Artikulation von Verantwortlichkeiten können Chancengerechtigkeit und Qualität negativ beeinflussen.

In 83% der Länder sind die Bildungsministerien für nichtstaatliche Anbieter zuständig, in 13% jedoch mehrere Behörden. Nur 39% der Länder verfügen über ein dem Bildungsministerium unterstehendes Amt, eine Abteilung oder Behörde für private Bildung auf nationaler Ebene. In 22% der Länder sind für glaubensbasierte Schulen die für Religion zuständigen Ministerien verantwortlich, nicht die Bildungsministerien – in Nordafrika und Westasien gilt dies für 70% der Länder.

Finanzierungsmechanismen wirken sich auf Governance aus. Nichtstaatliche Akteure erhalten durch Regierungen direkte oder indirekte finanzielle Unterstützung in unterschiedlichster Form: finanzielle Beihilfen für Lernende (in 79% der Länder), Zuschüsse für Eltern (19%), Zuzahlungen zu Lehrkräftegehältern oder anderen Betriebskosten (etwa 60%) und Darlehen oder Schenkungen (19%). Bei öffentlich-privaten Partnerschaften sind die jeweiligen Akteure unterschiedlich stark involviert, diesbezügliche politische und regulatorische Ausgestaltungen sind ebenso vielseitig. Eine Überprüfung von Studien zu Finanzierungsmechanismen stellte fest, dass solche Mechanismen oft negative Auswirkungen haben. In mindestens zwei Dritteln von 98 Studien zeigte sich eine negative Auswirkung von Zuschüssen, Gutschein- und Charterprogrammen auf die Chancengerechtigkeit.

Regulierungen und Vorschriften sollten zur Verbesserung von Qualität und Chancengerechtigkeit in der Bildung beitragen. In fast allen Ländern gibt es Vorschriften, die die Anforderungen für die Zulassung und den Betrieb von nichtstaatlichen Schulen, einschließlich ihrer Registrierung und Lizenzierung, regulieren. In 80% der Länder sind räumliche Anforderungen, zum Beispiel Grundstücks- oder Gebäudegrößen und Mindestgrößen von Klassenzimmern, gesetzlich geregelt. Im indischen Bundesstaat Haryana müssen Gebäude Eigentum oder mindestens für 20 Jahre gepachtet bzw. gemietet sein, um darin Schulen einzurichten. Ein anderer Bundesstaat des Landes, Uttar Pradesh, wendet zwei Kriterien zur Anerkennung einer Schule an: die Mindestfläche pro Schüler/in (9 m^2) und die Klassenzimmergröße (180 m^2). Gesetzliche Regelungen umfassen auch Wasser und hygienische Einrichtungen. In 47% der Länder, zu denen Daten vorliegen, sind nach Geschlechtern getrennte Toiletten in nichtstaatlichen Schulen vorgeschrieben. In 74% der Länder ist die Schüler/Lehrer-Relation vorgeschrieben. Etwa 45% der Länder regulieren auch die Aufnahmeverfahren an nichtstaatlichen Schulen, während 67% Vorschriften über Schulgebühren von nichtstaatlichen Schulen im Pflichtschulbereich haben. Etwas über die Hälfte der Länder verfügt über gesetzliche Regelungen zu Lehrplänen. In den vergangenen 10 Jahren haben 21 Länder Vorschriften zur Gewinnerzielung und 80 Länder Regeln zur Lehrkräftezertifizierung eingeführt.

Schwache Umsetzung und inadäquate Rechenschaftspflicht untergraben Bildungsqualität und -chancengerechtigkeit. Das Vorhandensein von Rechtsvorschriften allein bedeutet nicht unbedingt, dass nichtstaatliche Anbieter diese auch einhalten. In einigen Ländern mit niedrigem und niedrigem mittlerem Einkommen halten komplexe, kostenintensive oder langwierige Registrierungsverfahren Anbieter davon ab, die offizielle Anerkennung zu erlangen. 2021 war im nigerianischen Bundesstaat Lagos nur jede vierte von etwa 20.000 Privatschulen durch die Regierung zugelassen. Mindestens 27 Länder erfassen in ihren Statistiken nichtregistrierte Schulen. Uganda unterteilt nichtstaatliche Schulen in lizenzierte, registrierte und nichtregistrierte: 14% der Grundschulen und 13% der Sekundarschulen sind hier nicht registriert. Mangelnde Aufsicht kann zu einer informellen Selektion von Lernenden führen. In Bogotá, Kolumbien, bediente sich das Programm „Concession School", das eigens zugunsten von benachteiligten Schülerinnen und Schülern eingeführt worden war, einer auf Nichtdiskriminierung und Nähe zum Wohnort basierenden Zulassungsstrategie; tatsächlich wurden die Lernenden jedoch, wenn auch informell, auf Grundlage ihrer schulischen Leistungen ausgewählt.

Verfahren und Standards zur Qualitätssicherung variieren. Nahezu jedes Land setzt Standards für nichtstaatliche Schulen durch Schulinspektionen durch. In 81% der Länder betrifft diese Verpflichtung alle Arten von nichtstaatlichen Schulen; in 6% gilt sie nur für Schulen, die durch die Regierung unterstützt werden. Zusätzlich dazu verfügen 81% der Länder über Regelungen, welche die Beteiligung nichtstaatlicher Schulen an groß angelegten Erhebungen vorschreiben. In mehr als der Hälfte jener Länder betrifft diese Verpflichtung alle Arten von nichtstaatlichen Schulen, während sie in 12% nur für diejenigen mit Regierungsunterstützung gilt.

Auch wirksame Rechenschaftsmechanismen, Sanktionen und Entschädigungsverfahren können die Einhaltung von Vorschriften fördern. Regierungen sollten Bildungsanbieter bezüglich der Einhaltung von Standards zu Qualität, Inputs, Sicherheit und Inklusion zur Rechenschaft ziehen. Fast alle Länder wenden Sanktionen, Schulschließungen oder Lizenzentziehungen an, wenn nichtstaatliche Schulen Vorschriften nicht einhalten. Etwa 54% der Länder regeln auch die Dauer einer solchen Schließung. Etwa 90 Länder verfügen über Ethik- oder Verhaltenskodizes für Lehrkräfte und Schulpersonal, die häufig auch für nichtstaatliche Anbieter gelten.

Privater Nachhilfeunterricht wird selten reguliert. Private Nachhilfe wird in 48% der Länder gar nicht reguliert. Nur 53 Länder regeln diesen Bereich innerhalb des Bildungsrechts, in 19 Ländern bestehen lediglich wirtschaftsrechtliche Vorschriften dazu. In 31% der Länder spezifizieren Vorschriften die erforderlichen Qualifikationen von Privatlehrkräften; zehn Länder untersagen Lehrkräften ausdrücklich den Nebenerwerb durch private Nachhilfe. In China wurde 2021 ein Gesetz erlassen, das es Firmen, die verpflichtende Lehrinhalte unterrichten, untersagt, Gewinne zu erzielen und Kapital zu beschaffen. Dadurch wird die Ausstellung neuer Lizenzen verhindert. Um weiter tätig sein zu können, müssen Unternehmen gemeinnützig werden. Zur Regulierung und Überwachung privater Nachhilfeanbieter hat die Regierung eigens eine Behörde eingerichtet.

FINANZIERUNG

Regierungen treffen unterschiedliche Entscheidungen, ob und wie sie nichtstaatliche Bildungsanbieter finanzieren. In Kanada trägt der Staat für private Schulen 30% der Ausgaben, für öffentliche jedoch 94%. In den Niederlanden erhalten alle Schulen, unabhängig von ihrer Form, Zuschüsse für Personal- und Betriebskosten sowie zusätzliche Mittel für sozioökonomisch benachteiligte Schülerinnen und Schüler und für Schülerinnen und Schüler mit besonderen Lernbedürfnissen. Seit 2000 verzeichnen einige Länder, darunter Chile, Ungarn, Schweden und das Vereinigte Königreich, einen Zuwachs bei Einschulungen in sogenannte auf den Staat angewiesene private Schulen, welche mindestens 50% ihrer Finanzierung vom Staat erhalten.

Regierungen finanzieren nur einen Teil der Ausgaben nichtstaatlicher Schulen. In Bangladesch erhalten über 16.000 nichtstaatliche Sekundarschulen und 7.600 Madrasas, die zusammen 96% aller Schülerinnen und Schüler des Landes beschulen, monatliche Zahlungen für Lehrkräftegehälter. Haiti hingegen, wo 85% der Grundschulen nichtstaatlich sind, beteiligt sich nicht an Gehaltskosten. In Indien erhielten im Jahr 2019/20 nur 6% der Grund- und Sekundarschulen Zuschüsse für die Gehälter der Lehrkräfte. In Indonesien sind Madrasas und als Pesantren bekannte islamische Internate, die 35% aller Privatschulen ausmachen, von einigen Finanzierungsmechanismen ausgeschlossen.

Einige Länder fördern die Aufnahme von benachteiligten Lernenden in nichtstaatliche Schulen. In Indien verpflichtete das Gesetz zum Recht auf Bildung von 2009 Privatschulen dazu, 25% ihrer Plätze im ersten Schuljahr Kindern aus Familien mit geringem Einkommen anzubieten. Dafür erstattete der Staat deren Unterrichtskosten. Côte d'Ivoire hingegen, wo sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler an subventionierten Sekundarschulen von 2010/11 bis 2017/18 vervierfachte, machte einen chancengerechten Zugang nicht zur Vorgabe.

Privathaushalte stehen vor erheblichen Belastungen und schweren Entscheidungen. Die Bildungsausgaben von Privathaushalten belaufen sich in Ländern mit hohem Einkommen auf 0,3% des BIP, in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen auf 1% des BIP. Sie machen 1,2% des BIP in El Salvador, 1,5% in Marokko, 1,8% in Indien und 2,5% in Ghana aus. Während die ärmsten 20% der Haushalte in Argentinien, Costa Rica, den Philippinen und Sambia praktisch nichts für Bildung ausgeben, belaufen sich die Bildungsausgaben der reichsten 20% auf 0,5% bis 1,7% des BIP.

Öffentlich bereitgestellte Bildung ist häufig nicht kostenlos. In Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen stammt etwa ein Drittel der Bildungsausgaben privater Haushalte aus Familien, deren Kinder öffentliche Schulen besuchen. Haushalte mit Kindern in Privatschulen tätigen in Guatemala und Pakistan etwa 80% der Ausgaben; in China und Kenia hingegen entfallen etwa 60% der Ausgaben auf Haushalte, deren Kinder öffentliche Schulen besuchen. In ländlichen Gebieten der Vereinigten Republik Tansania betrachten über drei Viertel der Familien Beiträge für die Grundschule als verpflichtend und verweisen darauf, dass ihre Kinder bestraft werden könnten, wenn Beiträge verspätet geleistet werden. In Australien verschärfen elterliche Beiträge die Ungleichheit zwischen Schulen.

Privater Nachhilfeunterricht stellt für viele Haushalte einen beträchtlichen Kostenfaktor dar. In China wendeten Privathaushalte 2017 etwa ein Drittel ihrer gesamten Bildungsausgaben für Kosten außerhalb der Schule auf: von 17% in ländlichen Gegenden bis zu 42% der in Städten lebenden Haushalte. In Ägypten gab das reichste Fünftel der Haushalte 51% der durchschnittlichen Pro-Kopf-Bildungsausgaben in der Sekundarschulbildung für Privatunterricht aus, bei dem ärmsten Fünftel belief sich dieser Anteil auf 29%. Und in Myanmar machte Nachhilfeunterricht 42% der gesamten Bildungsausgaben von Privathaushalten aus.

Private Anbieter sind auf die Eigenbeteiligung von Privathaushalten angewiesen. In 28 von 51 Ländern mit hohem bzw. höherem mittlerem Einkommen bezieht die Mehrheit der privaten Sekundarschulen mindestens 80% ihrer Einnahmen aus Schulgebühren. In Ländern mit niedrigem bzw. niedrigem mittlerem Einkommen wenden

arme Eltern eine Vielzahl an Strategien an, um Ausgaben für Privatschulen zu bewältigen. Weltweit spart jede sechste Familie, um Schulgebühren zu zahlen, während 8% der Haushalte auch Kredite aufnehmen. In Haiti, Kenia, den Philippinen und Uganda verschulden sich 30% oder mehr der Privathaushalte für Schulgebühren.

Die Finanzierung von Privatschulen wurde durch die COVID-19-Pandemie erheblich beeinträchtigt. Die Pandemie hat Privatschulen getroffen, insbesondere diejenigen, die auf Schulgebühren angewiesen sind. Nigeria legte zur Bezahlung von Lehrkräften an privaten Schulen ein Förderpaket mit niedrigverzinsten Darlehen auf. In Ghana erhielten Privatschulen Unterstützung im Rahmen eines allgemeinen Programms für kleine und mittlere Unternehmen. Vietnam weitete Cash-Transfer-Programme aus, damit sie auch Privatschullehrkräften zugutekommen. In Panama waren 35% bis 40% der Eltern nicht in der Lage, die monatlichen Raten der Schulgebühren zu zahlen. In Ecuador stieg die Zahl der Schülerinnen und Schüler an öffentlichen Schulen um 6,5%, das entspricht 120.000 Lernenden, die zuvor Privatschulen besucht hatten.

Die Verwendung von Geldern der Entwicklungszusammenarbeit zur Finanzierung privater Bildung ist umstritten. Aus ihrem knapp 1,2 Milliarden US-Dollar umfassenden Bildungsportfolio stellte die internationale Entwicklungsbank International Finance Corporation (IFC) 15% für Privatschul-Ketten bereit, stellte die Investition in gebührenpflichtige Privatschulen jedoch 2019 aufgrund des Drucks zivilgesellschaftlicher Organisationen ein. Als die Globale Partnerschaft für Bildung (GPE) eine Strategie für den privaten Sektor entwickelte, führte Widerstand während der Verhandlungen zu einer Klausel, welche die Verwendung von Mitteln zur Unterstützung gewinnorientierter Bereitstellung von grundlegenden Bildungsleistungen untersagt.

Geber experimentieren mit öffentlich-privaten Partnerschaften. Regierungen mit knappen finanziellen Mitteln haben beispielsweise in Ägypten, den Philippinen und Südafrika privates Kapital mobilisiert, um die öffentliche Bildungsinfrastruktur zu verbessern und auszubauen. Einige Geber sind bestrebt, ihre Mittel als Katalysator für eine vermehrte Finanzierung durch solche Partnerschaften einzusetzen. Es gibt jedoch Bedenken, wonach Regierungen, die solche Partnerschaften konzipieren, umsetzen und regulieren können, besser fahren würden, wenn sie öffentliche Beauftragungen zur Erreichung ihrer Ziele nutzten.

Der finanzielle Beitrag philanthropischer und unternehmerischer Aktivitäten im Bildungsbereich ist gering. Trotz des Eindrucks, dass wohltätige Stiftungen zunehmend Mittel für Bildung bereitstellen, ist deren Anteil nach wie vor relativ unbedeutend. Die systematische Analyse der gemeinnützigen Ausgaben von 143 Stiftungen im Network of Foundations Working for Development, einer Initiative der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), ergibt, dass dem Bildungsbereich in den drei Jahren von 2013 bis 2015 2,1 Milliarden US-Dollar zugutekamen. Dies entspricht 9% aller philanthropischen Ausgaben.

EINFLUSSNAHME

Argumente bezüglich Effizienz, Innovation und Chancengerechtigkeit stehen im Mittelpunkt der Debatte über die Rolle von nichtstaatlichen Akteuren in der Bildung. Die Debatte ist oft durch Schärfe und Misstrauen gekennzeichnet, da hier zwei unterschiedliche Weltsichten aufeinanderprallen. Zahlreiche Akteursgruppen versuchen, die öffentliche Meinung und die Bildungspolitik entweder für oder gegen eine höhere Beteiligung nichtstaatlicher Akteure zu beeinflussen. Dazu nutzen sie Advocacy- und Lobby-Netzwerke, Forschung sowie Förderung, die häufig mit dem Verkauf von Gütern und Dienstleistungen verbunden ist. In diesem Wettkampf politischer Vorstellungen und wirtschaftlicher Interessen wenden Akteure legitime und illegitime Mittel an, um ihre Ansichten durchzusetzen. Die Herausforderung besteht darin, die Transparenz und Integrität politischer Prozesse zur Gestaltung von Bildung zu bewahren und Eigeninteressen in Schach zu halten.

Die meisten Akteursgruppen vertreten keine einheitliche Meinung zu nichtstaatlichen Bildungsanbietern. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind häufig kritisch, äußern Bedenken hinsichtlich der Privatisierung und Kommerzialisierung von Bildung und argumentieren, dass Bildung unter demokratischer Kontrolle bleiben muss. Doch selbst innerhalb einer rechtebasierten Bewegung, wie der Global Campaign for Education, vertreten Mitglieder differenziertere Ansichten, die durch die Realität in ihren Ländern beeinflusst werden. Bei einer im Rahmen dieses Berichts durchgeführten Mitgliederbefragung äußerten 43% eine negative Einstellung in Bezug auf eine gewinnorientierte Bereitstellung von Bildung, 12% unterstützten diese jedoch; bei öffentlich-privaten Partnerschaften lagen die entsprechenden Anteile bei 41% und 20%, während der Rest geteilte Haltungen angab.

Globale Advocacy-Netzwerke haben Privatisierung und Kommerzialisierung als Bedrohungen für das Recht auf Bildung bezeichnet. Diese Perspektive vertreten die Unterstützerinnen und Unterstützer der „Abidjan Prinzipien zur menschenrechtlichen Verpflichtung von Staaten, Bildung öffentlich bereitzustellen und privates Engagement im Bildungsbereich zu regulieren". 2018 legten 10 kenianische Bürgerinnen und Bürger Beschwerde beim Compliance Advisor Ombudsman ein, dem unabhängigen Rechenschaftsmechanismus der International Finance Corporation (IFC). Sie brachten vor, dass Bridge International Academies, eine gewinnorientierte Organisation, gegen Lehrplan-, Gesundheits- und Sicherheits- sowie Beschäftigungsstandards verstoße. 2020 fror die IFC Investitionen in Privatschul-Ketten ein, während die Unabhängige Evaluierungsgruppe der Weltbank eine Evaluierung von Investitionen in private Schulen veranlasste.

Unkritische Unterstützung und Ressourcen vieler internationaler Organisationen zugunsten nichtstaatlicher Anbieter beeinflussen Agenden. Zu den Wegen, über die die Weltbank Einfluss auf die Politikgestaltung nimmt, gehört ein Modul zur Einbeziehung des Privatsektors. Diese gilt im Systemischem Ansatz für bessere Bildungsergebnisse (Systems Approach for Better Education Results) der Weltbank als einer der 13 wichtigsten Politikbereiche zur Förderung des Lernens. In 9 von 10 Ländern empfiehlt sie die Ausweitung privater Bildungsangebote. Der durch UNICEF verwaltete Education Outcomes Fund zieht Impact-Investoren für ergebnisorientierte Finanzierungsprojekte an, die im Bildungsbereich keine gute Erfolgsbilanz aufweisen. Zu den Organisationen, die von internationaler Unterstützung profitiert haben, gehört Ark, eine Organisation, die ihre Aktivitäten vom Betrieb von Schulen in England auf die Unterstützung und Implementierung öffentlich-privater Partnerschaften in Ländern wie Liberia und Südafrika ausgeweitet hat.

Stiftungen vertreten unterschiedliche Positionen dazu, welche Rolle nichtstaatliche Akteure in der Bildung spielen sollten. Aufgrund der vielfältigen Motivationen von Unternehmens- und philanthropischen Stiftungen können diese kaum als eine Gruppe klassifiziert werden. Häufig werden Stiftungen dafür kritisiert, dass sie versuchen, die Politik in eine bestimmte Richtung zu beeinflussen. In Brasilien unterstützte die wohltätige Lemann Foundation nach zahlreichen Konsultationen die Einführung nationaler Bildungsstandards.

Lehrergewerkschaften setzen sich an vorderster Front für die öffentliche Bereitstellung von Bildung ein. Gewerkschaften haben Versuche, die öffentlich bereitgestellte Bildung durch ungerechtfertigte Kommerzialisierung und Outsourcing von öffentlichen Diensten zu unterwandern, wirksam entlarvt. Education International, ein Verbund von Lehrergewerkschaften, hat die Frage aufgeworfen, ob der umfassende Einsatz öffentlich-privater Partnerschaften in Lateinamerika, beispielsweise in Costa Rica und der Dominikanischen Republik, zu Lasten der öffentlichen Einrichtungen geht, die denselben Zwecken dienen. In einigen Fällen sind jedoch Gewerkschaften dafür kritisiert worden, Bemühungen zur Stärkung öffentlich bereitgestellter Bildung zu untergraben.

Unternehmen argumentieren mit Begriffen des Humankapitals für Änderungen im Bildungssystem. Der japanische Unternehmerverband hat, so wie viele einflussreiche Wirtschaftslobbys weltweit, bildungspolitische Empfehlungen herausgegeben, die Modernisierung und Kompetenzen für das 21. Jahrhundert einfordern. Die Empfehlungen wurden von einigen dafür kritisiert, der tatsächlichen Einstellungs- und Ausbildungspraxis von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zu widersprechen. Die Global Business Coalition for Education zieht die Expertise, Führungsrolle und Ressourcen ihrer Mitglieder heran, um Bildung politisches Gewicht zu verleihen. Kritikerinnen und Kritiker entgegnen, dass die beste Unterstützung von Bildung darin bestünde, sich ernsthaft an Kampagnen gegen Steuervermeidung und Steuerhinterziehung zu beteiligen. Es wird auch kritisiert, dass Unternehmen im Bereich der Bildungstechnologie während der COVID-19-Krise und der Umstellung auf Distanzunterricht den Regierungen verstärkt in einer Weise Produkte verkauften, die nicht dem Gemeinwohl dient.

FRÜHKINDLICHE FÖRDERUNG UND ERZIEHUNG

Bei Betreuungs- und Bildungsleistungen für Kinder unter 3 Jahren sind nichtstaatliche Akteure führend. 2018 waren in 33 Ländern mit hohem Einkommen 57% der gesamten an frühkindlicher Förderung und Erziehung teilnehmenden Kinder in privaten Einrichtungen angemeldet. In Australien, Irland, den Niederlanden, Neuseeland und dem Vereinigten Königreich ist der gewinnorientierte Sektor hier federführend. In Deutschland waren 2017 73% der Kinder in frühkindlicher Förderung und Erziehung in privaten Einrichtungen angemeldet, doch nur 3% der Anbieter waren kommerzielle Unternehmen. In 33 Ländern mit mittlerem Einkommen entfielen 46% der Anmeldungen für Kinder unter 3 Jahren auf nichtstaatliche Akteure, wobei der Anteil von beinahe Null in der Russischen Föderation

bis zu 100% in der Türkei reichte. Nur wenige Länder, darunter El Salvador, sind zu einem größeren staatlichen Angebot übergegangen. Lateinamerikanische Länder, darunter Kolumbien, Guatemala und Peru, setzen auf kleinformatige, in lokalen Gemeinschaften verankerte Kinderbetreuungsprogramme. Betriebliche Angebote, die in reicheren Ländern relativ üblich sind, kommen in ärmeren Ländern nur allmählich auf. Eine wesentliche Herausforderung liegt hierbei darin, dass in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen die Beschäftigung im formellen Sektor nur 30% ausmacht.

Nichtstaatliche Akteure sind in der vorschulischen Bildung stärker vertreten als in der Grundbildung. Von 2000 bis 2019 stieg der Anteil privater Institutionen an der Gesamtzahl der Anmeldungen im Vorschulbereich von 28,5% auf 37%, in Ost- und Südostasien erreichte er 55%. In China wuchs der Anteil privater Einrichtungen im Zuge der „Zwei-Standbeine-Politik" („walking on two legs policy") von 31% auf 57%. In Vietnam sank der Anteil privater Betreuung von 60% im Jahr 2003 auf 12% 2014. Der Anteil reicht von weniger als 1% in osteuropäischen Ländern, darunter der Ukraine, bis zu 95% in der Karibik (z.B. Antigua und Barbuda) und der Pazifikregion, wo die Angebote vorrangig auf der Ebene lokaler Gemeinschaften (z.B. Vanuatu) angesiedelt oder mit religiösen Missionsgemeinschaften verbunden sind (z.B. Samoa). Die Region Nordafrika und Westasien, angeführt durch Algerien und Ägypten, verzeichnete den stärksten Rückgang an Anmeldungen in privaten Einrichtungen in der Vorschulbildung. Der Anteil sank von 53% im Jahr 2000 auf 36% 2019. Im Gegensatz dazu stieg der Anteil privater Institutionen im Zeitraum von 2000 bis 2018 in Israel von 5% auf 36% und in Kuwait von 26% auf 45%.

Die Kosten für nichtstaatliche Vorschulangebote können für die Ärmsten zu hoch sein. Haushaltsbefragungen zeigen, dass administrative Daten den Anteil an Anmeldungen im nichtstaatlichen Bereich in sechs von sieben Ländern Subsahara-Afrikas um durchschnittlich 20 Prozentpunkte unterschätzten. Nichtstaatliche Angebote bedienen vorrangig die Nachfrage in urbanen Gebieten, wo solche Leistungen üblicherweise eher verfügbar sind, und richten sich an reichere Haushalte, die sie sich leisten können. In Ghana machen Ausgaben für private Vorschulbildung bei den Reichsten 6% und bei den Ärmsten 17% der jährlichen Konsumausgaben der Haushalte aus, in Äthiopien liegen diese Anteile bei jeweils 4% und 21%.

Nichtstaatliche Angebote stellen eine Herausforderung für Governance und Regulierung dar. Durch die Vielfalt nichtstaatlicher Akteure ist deren Governance komplex. Kambodscha hat eigene Vorschriften und Verordnungen für kommunale Vorschulen. In Sri Lanka führt das Fehlen eines sektorübergreifenden Regulationsrahmens zu einer Überschneidung der Tätigkeitsbereiche mehrerer Ministerien (Bildung, Gesundheit, Frauen und Kinder) und Provinzräte. In Lagos, Nigeria, war die Wahrscheinlichkeit einer Inspektion durch das staatliche Bildungsministerium höher, wenn private Vorschulen hohe Gebühren verlangten (68%), als wenn sie niedrige Gebühren erhoben (48%). Im kenianischen Nairobi werden kommunale Schulen häufiger inspiziert als religiöse, gemeinnützige oder gewinnorientierte Schulen.

Die Qualität nichtstaatlicher Anbieter variiert sehr stark. In vielen Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen sind private Lehrkräfte tendenziell weniger gut vorbereitet und haben weniger berufliche Entwicklungschancen als ihre Kolleginnen und Kollegen im öffentlichen Sektor. In Ghana absolvieren nur 8% der Erzieherinnen und Erzieher in privaten, aber 75% in öffentlichen Kindergärten das Ausbildungsprogramm des Ghana Education Service, da für eine Tätigkeit im privaten Bereich keinerlei Mindestanforderungen bestehen. Die Nutzung von Englisch als Unterrichtssprache in nichtstaatlichen Vorschulen, wie in Brasilien, ist ein Beispiel für die Spannungen zwischen entwicklungsgerechten Lehrplänen und landläufigen Auffassungen von Qualität.

Nur wenige Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen verfügen über Qualitätssicherungsmechanismen, die über administrative Anforderungen hinausgehen. In Jamaika, wo die Bereitstellung frühkindlicher Bildung hauptsächlich in privater Hand liegt, verlangt das Bildungsministerium qualifizierte Inspekteurinnen und Inspekteure; zusätzliche Mitarbeitende führen monatliche Monitoring-Termine vor Ort durch, die auf 12 nationalen Standards basieren, unter anderem zu Interaktionen und Beziehungen zwischen Kindern, Lehrkräften, Eltern, Betreuungspersonen und Mitgliedern der lokalen Gemeinschaft. Die Philippinen überprüfen nationale Standards und Kompetenzen durch die von der Regierung offiziell anerkannte Checkliste zur frühkindlichen Entwicklung, Philippine Early Childhood Development Checklist.

Nichtstaatliche Akteure sind innovativ und werben für frühkindliche Förderung und Erziehung. Engagierte Pädagoginnen und Pädagogen arbeiteten im Laufe der Geschichte außerhalb oder am Rande des formalen öffentlichen Bildungssystems an der Umsetzung ihrer Vision von kindzentriertem Lernen. Die akademische Forschung hat die Aufmerksamkeit auf die langfristige Wirksamkeit frühkindlicher Bildungsprogramme gelenkt

und öffentliche Behörden dadurch ermutigt, solche Programme auszuweiten. Nichtstaatliche Akteure setzen sich für ausgeschlossene Kinder ein: In Chile arbeiten sie mit Müttern in Strafvollzugsanstalten, in den Philippinen mit armen berufstätigen Eltern und in Rumänien mit Kindern in Heimen. Organisationen wie die Bernard van Leer Foundation, die Aga Khan Foundation und die Open Society Foundations mobilisieren Unterstützung und Advocacy für frühkindliche Förderung und Erziehung.

TERTIÄRE BILDUNG

Fast alle Länder gewährleisten die Bereitstellung von tertiärer Bildung durch eine Kombination aus staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Weltweit sind etwa 33% der Studierenden an privaten Institutionen eingeschrieben, wobei ihr Anteil in Zentral- und Südasien sowie in Lateinamerika und der Karibik am höchsten ist. Zuwächse bei nichtstaatlichen Angeboten reagieren auf vielfältige Bedürfnisse. Religions- oder kulturorientierte Institutionen sind mit historischen Zusammenhängen und Traditionen verwoben und erfüllen so den Bedarf an „anderer" Bildung. Eliteeinrichtungen entstehen in Reaktion auf die Nachfrage nach „besserer" Bildung, häufig von wohlhabenderen Menschen. Und schließlich sind in jüngerer Vergangenheit kleinere nicht konfessionsgebundene Institutionen entstanden, um dem Bedarf an „mehr" tertiärer Bildung gerecht zu werden, vor allem in Kontexten mit knappen öffentlichen Mitteln.

Nichtstaatliche Institutionen wirken sich auf die Qualität des Systems aus. Kleinere gebührenpflichtige Einrichtungen bieten häufig nur wenige, meist berufsorientierte Studienfächer an. In Indien lehren etwa 40% der privaten Colleges nur ein Fach. Das akademische Personal an nichtstaatlichen Einrichtungen ist seltener in Vollzeit beschäftigt – in Senegal sind es weniger als 20% – und oft handelt es sich um Nebentätigkeiten von Professorinnen und Professoren öffentlicher Institutionen. In Malaysia liegt an kleineren und neueren nichtstaatlichen Einrichtungen der Anteil des nebenberuflich tätigen Personals bei bis zu 80%. Gewinnorientierung schafft zusätzliche Qualitätsherausforderungen, die mit einer Konzentration des Marktes und dem Vorrang von Erträgen vor akademischer Verbesserung zusammenhängen.

Nichtstaatliche Angebote lassen Bedenken im Hinblick auf Chancengerechtigkeit aufkommen. In Ländern mit höherem mittlerem Einkommen besteht ein Zusammenhang zwischen einem höheren Anteil nichtstaatlicher Akteure bezogen auf die Gesamteinschreibungszahlen und größerer Ungleichheit im Zugang. So stammen in Uruguay über 75% der Studierenden an nichtstaatlichen Institutionen aus dem reichsten Fünftel der Gesellschaft, an öffentlichen Einrichtungen liegt ihr Anteil bei unter 40%. Dennoch können nichtstaatliche Einrichtungen dazu beitragen, Gruppen Zugang zu Bildung zu bieten, die andernfalls von Ausschluss bedroht sind. So haben private Einrichtungen in Saudi-Arabien durch das Angebot reiner Frauenkurse mehr Frauen Zugang zu tertiärer Bildung gewährt. In Malaysia schaffen private Akteure ein Angebot für Studierende chinesischer und indischer Herkunft, die aufgrund ethnischer Quoten keinen Zugang zu öffentlichen Einrichtungen haben. Nichtsdestotrotz kann diese separate Bereitstellung von Bildung ein Risiko für den sozialen Zusammenhalt darstellen.

Rechtliche Rahmenbedingungen spiegeln üblicherweise die Einstellungen der Regierung gegenüber nichtstaatlichen Akteuren wider. Strenge Vorschriften gehen mit Misstrauen einher, während wohlwollendere Einstellungen gegenüber nichtstaatlichen Akteuren die Akkreditierung, das Monitoring und sogar die öffentliche Finanzierung vereinfachen können. In einigen Ländern unterliegen gewinnorientierte Institutionen strengeren Richtlinien – sie können, wie beispielsweise in Argentinien und Chile, vollkommen verboten werden oder Restriktionen bei der Verwendung ihrer finanziellen Mittel unterliegen.
Ein Beispiel hierfür ist die 10%-Deckelung von Renditen in den Philippinen. Insgesamt haben Qualitätssicherungsmechanismen den Ländern dabei geholfen, Institutionen zu schließen, die betrügerische Geschäftspraktiken verfolgten oder Leistungen minderer Qualität anboten. So identifizierte 2017 die Kommission für Hochschulbildung in Pakistan 153 illegale Institutionen, die im Lande tätig waren. Häufig mangelt es jedoch an Ressourcen für die Akkreditierung und das Monitoring nichtstaatlicher Einrichtungen.

Regelungen, die Chancengerechtigkeit fördern, sind weniger verbreitet als administrative Vorschriften. Quoten oder spezielle Zulassungskriterien, die dazu dienen, den Zugang benachteiligter Gruppen zu tertiärer Bildung zu verbessern, gelten mitunter nicht für nichtstaatliche Anbieter. Wenn sie gelten, dann – wie in Indien – meist nur für Einrichtungen, die öffentliche Mittel erhalten. Ausnahmen sind beispielsweise die Verpflichtung von nichtstaatlichen Institutionen, einigen Studierenden Ausbildungsförderungen oder Stipendien anzubieten, wie in Bolivien und Ecuador, oder die Deckelung von Studiengebühren, wie in Aserbaidschan und Kenia.

Finanzierungsmodalitäten von nichtstaatlichen Einrichtungen wirken sich erheblich auf Qualität und Chancengerechtigkeit aus. Die meisten nichtstaatlichen Institutionen, insbesondere die kleineren und nicht elitär ausgerichteten, sind zu ihrer Finanzierung stark auf

Gebühren angewiesen. Doch in den meisten Ländern trägt auch der Staat zur Finanzierung nichtstaatlicher Bildungseinrichtungen bei. In Indonesien wird ein Teil des akademischen Personals durch einen Beamtenstatus subventioniert, in Thailand steht nichtstaatlichen Einrichtungen ein Sonderfonds zur Verfügung. Der Zugang zu öffentlichen Mitteln kann dazu beitragen, nichtstaatliche Bildungsangebote zu verbessern, etwa indem Forschungsinitiativen gefördert werden oder Förderung unter bestimmten Auflagen Institutionen zur Einhaltung von Qualitäts- oder Chancengerechtigkeitsstandards bewegt.

Privathaushalte haben einen größeren Anteil der Finanzierung tertiärer Bildung übernommen, wodurch der Bedarf sowohl an staatlicher als auch an nichtstaatlicher Unterstützung steigt. Regierungen können gezielte Gebührenzuschüsse für nichtstaatliche Einrichtungen anbieten, wie in Brasilien und Chile, oder Studienkreditprogramme subventionieren, die in über 70 Ländern allen Studierenden zur Verfügung stehen. Nichtstaatliche Akteure unterstützen Privathaushalte, die Kosten aufzubringen, durch von Unternehmen, Stiftungen, NGOs und Philanthropen getragene Stipendien sowie durch die Bereitstellung von Studienkrediten oder so genannter Income Share Agreements (im deutschen auch „Umgekehrte Generationenverträge" genannt), bei denen Studierende erst mit ihrer Berufstätigkeit die Kosten ihrer Ausbildung zurückzahlen.

Nichtstaatliche Akteure tragen über Studiengebühren hinaus zur Finanzierung von Bildungsinstitutionen bei. Zu den hier üblichen Mechanismen gehören unter anderem geschäftliche Aktivitäten, wie Grundstücksvermietung, Vermarktung von Produkten und Dienstleistungen sowie Kapitalbeschaffung durch Darlehen und Anleihen. Bis Mitte 2020 haben die Universitäten weltweit Anleihen im Wert von 11,4 Milliarden US-Dollar emittiert, mehr als doppelt so viel wie 2019. Auch Stifter und Philanthropen stellen für Institutionen eine wichtige gebührenfreie Einnahmequelle dar. In den Vereinigten Staaten kamen sie 2020 für über die Hälfte der gesamten durch tertiäre Bildungseinrichtungen mobilisierten Mittel auf.

Nichtstaatliche Akteure beeinflussen die tertiäre Bildung auf vielfältige Weise. Einige Mechanismen, wie Forschungspartnerschaften, Lobbyarbeit, unternehmerisch orientierte Governance-Reformen und Advocacy, können zu mehr Transparenz und einer Stärkung des Sektors beitragen. Andere hingegen, wie beträchtliche Spenden von gewinnorientierten Einrichtungen an Politikerinnen und Politiker (z.B. in Brasilien und den Vereinigten Staaten), können zu unangemessener Einflussnahme auf Politikgestaltung führen und die Autonomie von Institutionen untergraben.

BERUFLICHE UND ERWACHSENENBILDUNG

Nichtstaatliche Akteure haben zum Ausbau der Bereitstellung beruflicher Bildung beigetragen. 2019 entschieden sich weltweit 38,5% der Lernenden in der postsekundären Bildung außerhalb der Hochschule für private Einrichtungen. In den OECD-Ländern wurden 44% der Lernenden in kurzzeitigen Berufsbildungsprogrammen an privaten Institutionen aufgenommen. Ziel der Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren war und ist es, berufliche Bildungssysteme besser auf die Anforderungen am Arbeitsmarkt abzustimmen und ihre Kapazitäten und Ressourcen auszubauen, auch in Ländern mit gut ausgebauten öffentlichen Berufsbildungssystemen. In anderen Kontexten ergänzen nichtstaatliche Akteure das Angebot beruflicher Bildung durch Beauftragungen, autonome Ausbildungsinitiativen und öffentlich-private Partnerschaften, die meist vom Staat koordiniert werden. In ärmeren Ländern bieten nichtstaatliche Akteure chancengerechteren Zugang zu beruflicher Bildung für benachteiligte Gruppen.

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bieten formelle und informelle Ausbildungsstellen an. Die Studie zum Übergang von der Schule in den Beruf „School-to-Work Transition Survey" der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) fand heraus, dass weniger als ein Fünftel der 15- bis 35-jährigen Teilnehmenden in 33 Ländern im Rahmen ihrer Bildung mindestens eine Berufsausbildung machten. Die geringe Beteiligung in Ländern mit niedrigem Einkommen könnte mit der Informalität der Arbeitsmärkte und Ausbildungssysteme zusammenhängen. Wenn sie nicht adäquat reguliert und anerkannt werden, können die mit einer Ausbildung verbundenen Anreize untergraben werden. Vermittlungsorganisationen können den Dialog mit Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern erleichtern, das Lernen verbessern und die richtige Passung von Arbeitgeber und Arbeitnehmer sicherstellen, vor allem in Ländern ohne solide Ausbildungstradition.

Weiterführende Kompetenzentwicklung wird vorrangig von privaten Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern angeboten. Die formale berufliche Bildung bezieht sich häufig auf Berufe, die starken technischen Veränderungen unterworfen sind; Umschulungen und Weiterqualifizierungen finden oft außerhalb der formalen Bildung statt. Die non-formale und von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern bezahlte Schulung überwiegt; was angeboten wird, hängt direkt von der Größe des Unternehmens ab. Die Ergebnisse des „STEP Skills Measurement Program" der Weltbank zeigen, dass Arbeitgeberinnen und

Arbeitgeber „on-the-job-Training“ externen Programmen von formalen öffentlichen oder privaten Anbietern vorziehen.

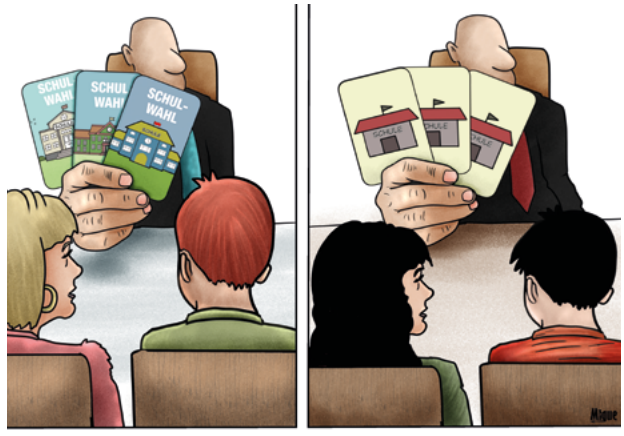
Partizipative Governance von Kompetenzentwicklungssystemen ist herausfordernd. Berufliche Bildungssysteme sind nach wie vor meist zentralisiert. Nationale Qualifikationsrahmen in über 150 Ländern zielen darauf ab, die Governance beruflicher Bildung partizipativer und bedarfsgerechter zu gestalten, wenngleich die Verbesserung der Transparenz und der Relevanz von Kompetenzen nach wie vor Priorität bei öffentlichen Behörden hat. Die Effektivität von beruflichen Bildungssystemen wird durch nur teilweise umgesetzte Qualitätssicherungsmechanismen beeinträchtigt. Interaktionen zwischen dem privaten und dem Bildungssektor konzentrieren sich meist eher auf die Identifikation von Kompetenzen als auf die Entwicklung von Lehrplänen. Kompetenzsysteme, die gut mit dem wirtschaftlichen Wandel zurechtkommen, sind diejenigen, die auf Drei-Parteien-Ansätzen aufbauen und soziale und wirtschaftliche Akteure einbeziehen. So wurden beispielsweise öffentlich-private Partnerschaften in Form von Ausschüssen ins Leben gerufen, die Wissen zu branchenspezifischen Kompetenzen austauschen, um ein besseres Verständnis der Anforderungen des Arbeitsmarktes zu erlangen.

Kompetenzentwicklungssysteme sind auf staatliche und nichtstaatliche Finanzierung angewiesen. Zusätzlich zu direkten staatlichen Mitteln bemühen sich berufliche Bildungssysteme um eine Diversifizierung ihrer Finanzierung durch zweckgebundene Ausbildungsumlagen oder durch Fonds mit Unternehmensbeteiligung. Nichtstaatliche Akteure sind durch wettbewerbsorientierte Beauftragung auch direkt involviert worden, allerdings mit gemischtem Erfolg. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber werden durch Trainingszuschüsse in Form sogenannter „Levy-Grant“-Programme ermutigt, Ausbildung anzubieten. Dennoch investieren Unternehmen nicht ausreichend in Ausbildung, da der Anreiz dafür regelmäßig geringer ist als der Anreiz, die erforderlichen Kompetenzen direkt aus dem Arbeitsmarkt zu beziehen. Regierungen bieten Anreize für Einzelpersonen, indem sie direkte oder indirekte Ausbildungskosten durch individuelle Lernkonten und Weiterbildungsansprüche tragen.

Nichtregierungsorganisationen und Organisationen auf lokaler Ebene dominieren die Erwachsenenbildung. Durch Community-Lernzentren, Alphabetisierungsprogramme und ähnliches wenden sich NGOs und zivilgesellschaftliche Organisationen an benachteiligte Erwachsenengruppen, die traditionell von formaler Bildung ausgeschlossen sind. In einigen Fällen greifen Regierungen auf deren Dienste zurück, um nationale Erwachsenenalphabetisierungs- und „Second Chance“-Programme umzusetzen. In anderen Kontexten haben jene Gruppen die staatliche Bereitstellung von Erwachsenenbildung infrage gestellt, insbesondere in Lateinamerika, z.B. durch die Förderung nicht-dominanter Sprachen bei der Alphabetisierung von Erwachsenen. In wieder anderen Kontexten werden sie durch Geberprioritäten beeinflusst. Ihre Einbeziehung in die Entwicklung politischer Vorgaben auf Regierungsebene bleibt begrenzt, wenngleich in West- und Zentralafrika die Dezentralisierungs- und Outsourcing-Strategie des „faire-faire“ zu positiven Ergebnissen geführt hat. Dabei beaufsichtigt und verteilt der Staat die Ressourcen, während nichtstaatliche Akteure für die Bereitstellung sorgen.

Der private Sektor hat seine Rolle in der Erwachsenenbildung, vor allem beim Spracherwerb, ausgebaut. Private Unternehmen können im Rahmen von Erwachsenenbildung zu der Weiterentwicklung lokaler Gemeinschaften beitragen, häufig im Rahmen von Corporate Social Responsibility Initiativen oder durch die Bereitstellung von Informations- und Kommunikationstechnologie. Die zunehmende Bedeutung des Fremdsprachenerwerbs und der Sprachniveaubewertung hat gewinnorientierte Unternehmen angezogen. Etwa 40% der Englisch Lernenden in Argentinien und Peru besuchen private Sprachschulen. Auch der Sprachenunterricht über mobile Endgeräte nimmt zu, seine Effektivität ist jedoch umstritten.

EMPFEHLUNGEN



Jenseits einer einfachen Dichotomie zwischen öffentlich und privat gibt es eine Vielzahl an nichtstaatlichen Schultypen. Zudem geht die Rolle nichtstaatlicher Akteure weit über die Bereitstellung von Bildung hinaus

und umfasst auch zahlreiche andere Maßnahmen auf unterschiedlichen Bildungsstufen und in vielfältigen Einflussbereichen. Politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger stehen nicht nur vor der Frage, ob nichtstaatliches Engagement im Bildungsbereich den vereinbarten Qualitätsstandards entspricht, sondern müssen sich auch fragen, inwiefern nichtstaatliche Akteure Bemühungen zur Gewährleistung von Chancengerechtigkeit und Inklusion in der Bildung unterstützen oder behindern.

Im Hinblick auf die Aufgabe von Regierungen, das Recht auf Bildung zu schützen und zu erfüllen, lassen sich zwei strategische Richtungen, die sich auf die Finanzierung und die Bereitstellung beziehen, unterscheiden. Erstens sicherten Regierungen 2015 zu, dass alle Kinder und Jugendlichen freien, öffentlich finanzierten Zugang zu einem Jahr vorschulischer Bildung und 12 Jahren Grund- und Sekundarschulbildung haben. Da jedoch ein Drittel der Länder weniger als 4% des BIP und 15% der gesamten öffentlichen Ausgaben für Bildung aufbringt, werden viele dieser Verpflichtung nicht mit der erforderlichen Finanzierung gerecht. Zweitens müssen Regierungen entscheiden, wie stark sie sich in Bildungsbereitstellung und -management engagieren wollen. Ihre Einstellungen hinsichtlich Schulwahl und nichtstaatlichen Akteuren sind sehr unterschiedlich.

Verschiedene nichtstaatliche Akteure sind in vielen Bereichen von Bildung sichtbarer geworden. Unternehmen entscheiden, ob Bildung ein lukratives Geschäft ist und wie sie ihre Güter und Dienstleistungen vermarkten, doch auch wem gegenüber sie verantwortlich sind: nur ihren Aktionärinnen und Aktionären oder auch anderen? NGOs und zivilgesellschaftliche Organisation wählen Schwerpunkte und entscheiden, wie sie diese verfolgen: Sollen sie Bedarfslücken selbst füllen oder den Staat dazu anhalten, dies zu tun? Auch Stiftungen setzen Prioritäten und entscheiden, wie sie die Gesellschaft beeinflussen und wie eng sie mit Bildungssystemen zusammenarbeiten. Lehrkräfte und ihre Organisationen treffen Entscheidungen, die das Vertrauen in öffentliche Bildungssysteme stärken oder untergraben können.

Der Untertitel des Berichts – Wer hat die Wahl? Wer verliert? – ist ein Aufruf und eine Einladung an politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, die Beziehungen zu nichtstaatlichen Akteuren in Hinblick auf Grundsatzentscheidungen zu hinterfragen: zwischen Wahlfreiheit und Chancengerechtigkeit; zwischen der Förderung von Initiative (z.B. zur Verbesserung der Qualität im System) und der Festlegung von Standards (z.B. zur Verbesserung der Qualität für alle Lernenden); zwischen Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichen Mitteln und Bedürfnissen; zwischen ihren unmittelbaren Verpflichtungen (z.B. 12 Jahre kostenlose Bildung im Rahmen von SDG 4) und solchen, die schrittweise umzusetzen sind (z.B. postsekundäre Bildung); sowie zwischen Bildung und anderen sozialen Bereichen.

Ausgehend von diesen Überlegungen wurden die folgenden Empfehlungen zusammengestellt, um dazu beizutragen, „die Regeln richtigzustellen" – #RighttheRules – und so zu gewährleisten, dass Chancengerechtigkeit in der Bildung bei Finanzierung, Qualität, Governance, Innovation und Politikgestaltung gewahrt wird. Ziel ist es, die Beiträge, die nichtstaatliche Akteure zur Bereitstellung von qualitativ hochwertiger Bildung leisten können, zu nutzen, ohne Abstriche bei der Chancengerechtigkeit in Kauf zu nehmen. Dieses Potenzial könnte auch zur Aufforderung an die Regierungen werden, niedrige Qualität und Ungleichheit in der öffentlichen Bereitstellung von Bildung zielgerichtet anzugehen. Die Empfehlungen richten sich vorrangig an Regierungen, die auf fünf Kernfragen aus der Perspektive von Chancengerechtigkeit und Inklusion klare Antworten finden müssen. Sie sollen jedoch auch als Werkzeug der Fürsprache dienen, das von allen Bildungsakteuren, die sich für die Erreichung von SDG 4 engagieren, genutzt werden kann. In diesem Sinne fordern die Empfehlungen alle Akteure, staatliche ebenso wie nichtstaatliche, auf, „nach den Regeln zu spielen" – #RightbytheRules.

1. BEGÜNSTIGT DIE FINANZIERUNG VON BILDUNG EINIGE LERNENDE UND SCHLIESST SIE ANDERE AUS?

Erfüllung der Verpflichtung, 1 Jahr vorschulische und 12 Jahre Grund- und Sekundarschulbildung kostenlos zu machen – dabei muss öffentlich finanziert nicht öffentlich bereitgestellt heißen, wenn Chancengerechtigkeit gewährleistet werden kann



Regierungen sollten dafür sorgen, dass der Zugang zu hochwertiger Bildung von Anfang an kostenlos ist. Sie müssen sicherstellen, dass Privathaushalte nicht für Bildungsgüter und -dienstleistungen zahlen, zu deren kostenlosem Angebot sich der Staat verpflichtet hat.

Regierungen müssen die Privatausgaben für Bildung mit Hilfe von Umfragen zu Haushaltseinkommen und -ausgaben erfassen. Sie wenden ihren Blick oft ab von den weniger gut dokumentierten Kosten, die Ungleichheit verstärken.

Alle Anbieter, staatliche und nichtstaatliche, müssen Lernenden dieselben Bedingungen bieten. Die Verpflichtung, dass Bildung öffentlich finanziert werden soll, bedeutet nicht, dass alle Bildung öffentlich bereitgestellt werden muss. Doch sollten alle Bildungseinrichtungen als Teil eines einzigen Systems behandelt werden – mit einheitlichen Regeln und Aufsichtsmechanismen sowie derselben finanziellen Unterstützung.

Jegliche Bemühungen, die Bereitstellung von Bildung zu diversifizieren, muss auf eine Weise erfolgen, die Chancengerechtigkeit garantiert. Aufträge zum Management öffentlicher Schulen an Dritte zu vergeben, Betriebskosten privater Schulen zu subventionieren oder Haushalte zur freien Schulwahl finanziell zu unterstützen, kann leicht dazu führen, dass die wohlhabenden Lernenden profitieren.

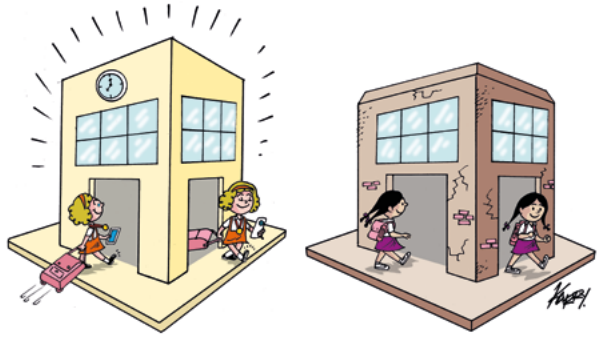
Schulen sollten Lernende nicht selektieren. Die Länder sind zu Nichtdiskriminierung in der Bildung verpflichtet, dieses Prinzip muss sich auch in Zulassungsverfahren von Schulen widerspiegeln. Zudem sollte das Recht von Familien und Lernenden, Schulen frei zu wählen, Ungleichheit nicht verschärfen.

Nichtstaatliche Anbieter, die staatlich finanziert werden, sollten keinerlei Gebühren verlangen. Zwar sollten alle Länder zum Ziel haben, kostenlose vorschulische, Primar- und Sekundarschulbildung zu garantieren, doch sind viele weit von diesem Ideal entfernt. Selbst auf staatliche Finanzierung angewiesene private Institutionen verlangen Gebühren.

Gewinnorientierung ist unvereinbar mit der Verpflichtung, kostenlose vorschulische, Primar- und Sekundarschulbildung zu garantieren. Die Regulierung oder das Verbot von Gewinnerzielung kann genutzt werden, um gegen politische Konzepte zur Schulwahl vorzugehen, welche die Ungleichheit verstärken.

2. ERHALTEN ALLE LERNENDEN DIE BILDUNGSQUALITÄT, AUF DIE SIE EIN RECHT HABEN, ODER KOMMEN EINIGE ZU KURZ?

Etablierung von Qualitätsstandards, die für alle staatlichen und nichtstaatlichen Bildungseinrichtungen gelten



Regierungen müssen Qualitätsstandards etablieren, die für alle Bildungsinstitutionen gelten. Qualitätsstandards, die sich nicht nur auf Input, sondern auch auf Ergebnisse beziehen, schützen diejenigen, die am meisten zu verlieren haben. Sie sollten auch die Bereiche Sicherheit und Inklusion mit abdecken. Sie sollten die aktuelle Situation der Schulen berücksichtigen und ihnen dabei helfen, sich zu verbessern. Die Erreichung dieser Standards sollte für jede Schule, staatlich oder nichtstaatlich, erfasst und veröffentlicht werden.

Lehrkräfte sollten an allen Schulen als Fachkräfte geschätzt werden. Qualifikationen und berufliche Entwicklungsmöglichkeiten von Lehrkräften sollten sich nicht in Abhängigkeit vom jeweiligen Anbieter unterscheiden. Segmentierte Arbeitsmärkte für Lehrkräfte und starke Ungleichheiten bei Bezahlung und Arbeitsbedingungen sind deutliche Anzeichen für ein schlecht funktionierendes Bildungssystem. Regierungen müssen schrittweise alle zugrundeliegenden Ursachen solcher Ungleichheiten in Angriff nehmen.

Es müssen Qualitätssicherungsmechanismen vorhanden sein, um Standards zu überprüfen und durchzusetzen. Staatliche Aufsicht durch Schulinspektionen, Evaluationen und Beurteilungen von Lernenden sollten, unabhängig vom Anbieter, üblich sein. Diese Mechanismen sollten staatliche Implementierungskapazitäten berücksichtigen.

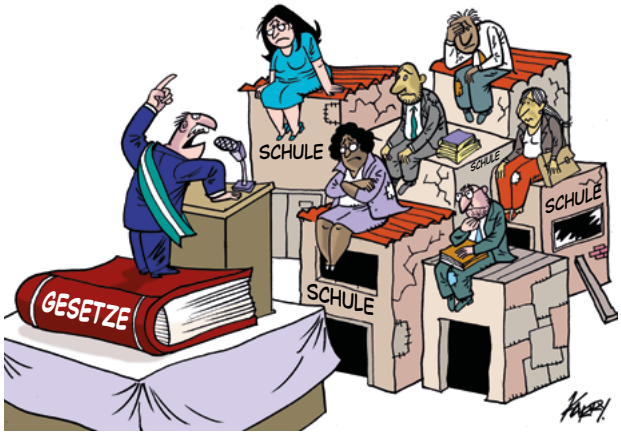
Die Länder benötigen in der beruflichen und tertiären Bildung wirksamere Qualitätssicherungsverfahren. Wenn Regierungen Einzelpersonen finanziell unterstützen

oder Unternehmen beauftragen, Ausbildung zu fördern, müssen sie die am stärksten Benachteiligten vor Betrug schützen. Gewinnorientierte Universitäten stehen auf dem Prüfstand, inwiefern sie Bildung am untersten Ende des Qualitätsspektrums anbieten und Fehlverhalten an den Tag legen.

Regierungen müssen verhindern, dass sich privater Nachhilfeunterricht negativ auf die Qualität und Chancengerechtigkeit des Systems auswirkt. Politische Maßnahmen reichen von Bedingungen für die Ausstellung einer Lehrerlaubnis bis hin zu Onlineregistern zur besseren Beaufsichtigung. Auch Verbote sind eine Option, können allerdings zu informellen Märkten führen. Priorität sollte die Bekämpfung der Ursachen haben, wie eine geringe Bezahlung von Lehrkräften oder „high-stakes"-Abschlussprüfungen mit weitreichenden Konsequenzen.

3. SIND REGULIERUNGEN EFFEKTIV UND PRAKTIKABEL ODER BRINGEN SIE UNGEWOLLTE KONSEQUENZEN MIT SICH, DIE BENACHTEILIGTEN LERNENDEN SCHADEN?

Etablierung einheitlicher Monitoring- und Unterstützungsverfahren, die für alle staatlichen und nichtstaatlichen Bildungseinrichtungen gelten



Regierungen brauchen eine klare Vorstellung und einen Rahmen, wie sie nichtstaatliche Akteure einbeziehen wollen und müssen diese durch Vorschriften vermitteln. Regulierung sollte sich nicht auf administrative Details und unrealistische Input-Standards konzentrieren, sondern auf Bildungsprozesse und Ergebnisse. Zudem sollte sie regelmäßig auf transparente und partizipative Weise überprüft und angepasst werden, wozu staatliche und nichtstaatliche Schulen angehört werden sollten.

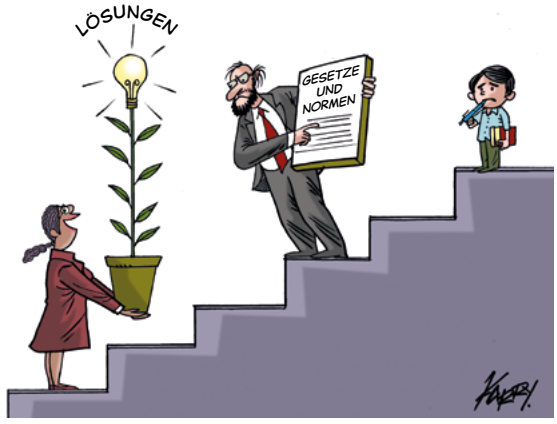
Bildungsanbieter sollten durch Bildungsbehörden immer in ihrer Funktion als Bildungsentitäten reguliert werden, nie nur als kommerzielle Einrichtungen durch Marktregulierungsbehörden. In den Bereichen frühkindliche Förderung und Erziehung, privater Nachhilfeunterricht und berufliche Bildung werden einige Anbieter als Unternehmen reguliert. Gleichermaßen unterliegen andere Anbieter der Aufsicht durch Ministerien für soziale Angelegenheiten oder durch religiöse Autoritäten.

Vorschriften müssen einfach, transparent und effizient sein. Paradoxerweise ist die Regulierungskapazität gerade dort am geringsten, wo der Bedarf – und somit auch die Gefahr von Korruption – am höchsten ist. Wenn es an Kapazitäten für die Aufsicht und Durchsetzung unzweckmäßiger Regeln fehlt, werden Vorschriften irrelevant und kontraproduktiv.

Regierungen müssen aufrichtig sein, was die Ursachen des Phänomens angeht, das sie regulieren wollen. Monitoring- und Unterstützungsprozesse sollten einheitlich sein und zeigen, dass Regierungen sich um alle Kinder kümmern, unabhängig von der Art der Schule, die sie besuchen. Regierungen müssen außerdem ein Vertrauensverhältnis zu nichtstaatlichen Anbietern aufbauen und ihnen die passenden Anreize vermitteln, ihre Schulen effektiv zu betreiben.

4. WERDEN GUTE IDEEN FÜR BILDUNG GEFÖRDERT ODER UNTERDRÜCKT?

Ermöglichung der Verbreitung von Innovationen durch das Bildungssystem zum Wohle der Allgemeinheit



Politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sollten in der Lage sein, Innovationen zu erkennen, und guten Ideen Zeit und Raum geben sich zu entwickeln. Niemand hat gute Ideen für sich gepachtet. Bildung ist ein soziales Unterfangen und ein komplexes System. Für die Politik besteht die Herausforderung darin, Innovation zu fördern, besonders wenn die allgemeine Öffentlichkeit

eher zu Konformität neigt und nicht besonders offen für Experimente ist.

Die Regierung sollte partnerschaftlich mit allen Akteuren zusammenarbeiten, um ein Bildungssystem aufzubauen, das für alle funktioniert. Dabei ist Konsultation der Akteure wichtig. Um Innovation zu fördern, bedarf es einer Vertrauenskultur. Die Bedingungen zu schaffen und Plattformen zu bieten, damit zahlreiche Akteure interagieren und kooperieren können, kann dem öffentlichen Bildungssystem dabei helfen, von unterschiedlichen Sichtweisen und Kompetenzquellen zu profitieren und dadurch relevant zu bleiben.

Zunächst müssen Regierungen Innovation im öffentlichen Bildungssystem fördern. Sie müssen die Botschaft kommunizieren, dass sie der Exzellenz verpflichtet sind. Sie sollten das Lernen und dessen Einflussfaktoren beaufsichtigen; evaluieren, wo gute Praxis erfolgt; Ressourcen bereitstellen, die den Erfahrungsaustausch zwischen Fachkräften ermöglichen; gute Ideen in Pilotprojekten testen und verbreiten.

Regierungen sollten auch prüfen, was sie von nichtstaatlichen Akteuren lernen können. Autonome, kontextualisierte und flexible Unterrichtskonzepte für marginalisierte Lernende können zu neuen Erkenntnissen führen, von denen Regierungen profitieren sollten. Gleichzeitig sollten Regierungen anerkennen, dass geringe Kapazität sie davon abhält, staatliche Schulen angemessen zu beaufsichtigen und zu evaluieren, von nichtstaatlichen Schulen ganz zu schweigen.

Die Rolle der Regierung besteht darin, das passende Umfeld für Innovationen zu schaffen. Bildung sollte nicht als Markt betrachtet werden, auf dem „Bildungsproduzenten" andere Anbieter ausstechen. Stattdessen sollten neue Ideen geteilt, ausprobiert und, wenn sie sich bewähren, übernommen werden. Der Staat sollte zu ihrer Verbreitung im gesamten Bildungssystem beitragen, nichtstaatliche Akteure sollten sie zur Förderung des Allgemeinwohls freiwillig und nicht aus wirtschaftlichen Motiven einbringen.

5. ERHALTEN ALLE STIMMEN DIE GLEICHE CHANCE, DIE ÖFFENTLICHE DEBATTE IM BILDUNGSBEREICH MITZUGESTALTEN?

Aufrechterhaltung von Transparenz und Integrität politischer Prozesse zur Gestaltung von Bildung, um eigennützige Interessen zu unterbinden



Politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger müssen die Einsichten und Perspektiven aller Beteiligten berücksichtigen. Doch ebenso wie die Politik offen für eine Vielzahl von Stimmen sein sollte, ist mit öffentlichen Funktionsträgerinnen und -trägern in Bezug auf Bildungsgesetze, Bildungspolitik und die Regulierung von Bildung transparent kommuniziert wird. Einige Akteure könnten eher am Ausbau ihres Marktanteils oder ihrer politischen Macht interessiert sein als am Wohl der Allgemeinheit.

Regierungen müssen Lobbyarbeit, die eigennützige Interessen verfolgt, kontrollieren und sich davor schützen, damit öffentliche Politik dadurch nicht übermäßig beeinflusst wird. Um das Vertrauen in öffentliche politische Prozesse zu erhalten, können je nach Möglichkeit vielfältige Maßnahmen zur Förderung von Transparenz angewandt werden. Dazu gehören Gesetze zur Informationsfreiheit, welche die Offenlegung von Spenden an politische Parteien und von Treffen mit höheren Regierungsbeamten fördern. Ebenso gehören dazu Regeln gegen die Annahme von mit persönlichen Vorteilen verbundenen Positionen durch ehemalige Regierungsbeamte, sowie Regeln gegen die Annahme öffentlicher Ämter durch Lobbyisten und ihre Sponsoren. Diese Empfehlungen gelten auch für internationale Organisationen, die alle eine klare Linie im Umgang mit nichtstaatlichen Akteuren benötigen, die Chancengerechtigkeit und Inklusion priorisiert.

Das Monitoring von Bildung im Rahmen der Ziele für nachhaltige Entwicklung

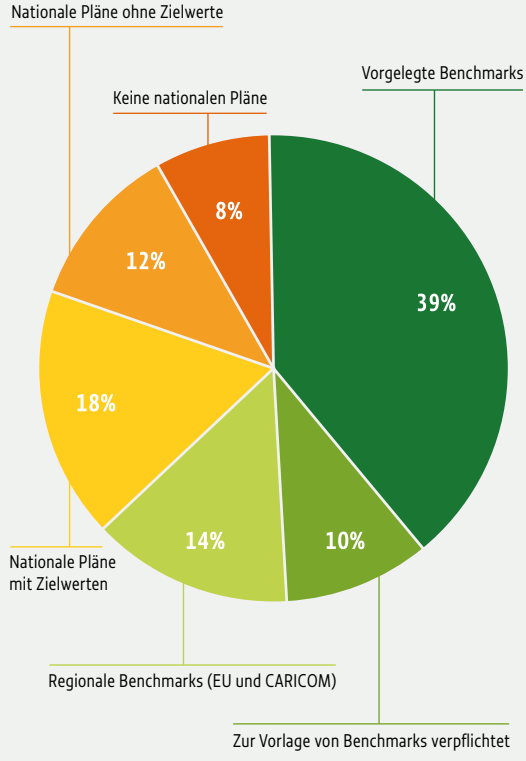
Die Halbzeit zur Erreichung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung naht und inzwischen wurden wichtige Fortschritte bei der Entwicklung des Monitoring-Rahmens und bei den durch die Länder festgesetzten Zielen erlangt. Die COVID-19-Pandemie hat jedoch in beiderlei Hinsicht zu erheblichen Rückschlägen geführt. Nicht nur die Standardinstrumente zur Fortschrittsmessung im Bildungsbereich sind betroffen, es könnte auch erforderlich werden, die Ziele selbst zu überdenken.

DIE LÄNDER HABEN NATIONALE BENCHMARKS ZU SDG 4 VORGELEGT

Der Aktionsrahmen Bildung 2030[2] forderte die Länder auf, „angemessene Intermediate Benchmarks (z.B. für 2020 und 2025)" für SDG 4-Indikatoren einzuführen, um den angesichts ihrer Ausgangsbedingungen möglichen Beitrag aller Länder zur globalen Agenda zu erfassen. Das UNESCO-Institut für Statistik (UIS) und das Team des Weltbildungsberichts haben daran gearbeitet, die internationale Gemeinschaft in diese Richtung zu mobilisieren. Nach der Auswahl von sieben SDG 4-Indikatoren für Intermediate Benchmarks 2019 und der Empfehlung in der Erklärung des Weltbildungstreffens („Global Education Meeting") im Oktober 2020, „den Fortschritt [zu] beschleunigen und relevante und realistische Benchmarks für zentrale SDG 4-Indikatoren vor[zu]schlagen", waren die Länder angehalten, bis Oktober 2021 nationale Benchmarks für 2025 und 2030 vorzulegen. 39% der Länder haben Werte eingereicht. Weitere 10% verpflichteten sich dazu, während zusätzliche 14% Mitglieder der Europäischen Union beziehungsweise der Karibischen Gemeinschaft sind, die jeweils regionale Benchmarks vereinbart haben (**Abbildung 3**).

Die Angaben zu Ausgangswerten und die eingereichten nationalen Benchmarks für 2025 und 2030 fließen nun in das „Global Education Observatory" (https://geo.uis.unesco.org) ein, einem neuen Portal

ABBILDUNG 3:
Zwei Drittel der Länder haben sich am Prozess zur Festlegung von Benchmarks für SDG 4 beteiligt
Anteil der Länder nach Status der Einreichung nationaler SDG 4-Benchmarks, Stand: Oktober 2021



Quellen: UIS und Weltbildungsbericht Teams.
EU = Europäische Union, CARICOM = Karibische Gemeinschaft

2 Deutsche UNESCO-Kommission (2017). Bildungsagenda 2030: Aktionsrahmen für die Umsetzung von Sustainable Development Goal 4.

zu bildungsrelevanten Daten. Das UIS und der Weltbildungsbericht werden Anfang 2022 einen Bericht veröffentlichen, in dem die Ergebnisse dieses Prozesses analysiert werden. Dieser Bericht wird verdeutlichen, wo die Länder, Regionen und die Welt hinwollen. Es wird ein Verfahren entworfen, das die Länder darin unterstützt, Bildungsziele zu erarbeiten, wo diese noch fehlen, doch auch um bei Bedarf die potenziellen Auswirkungen von COVID-19 in nationalen Benchmarks zu reflektieren, sobald Daten vorhanden sind.

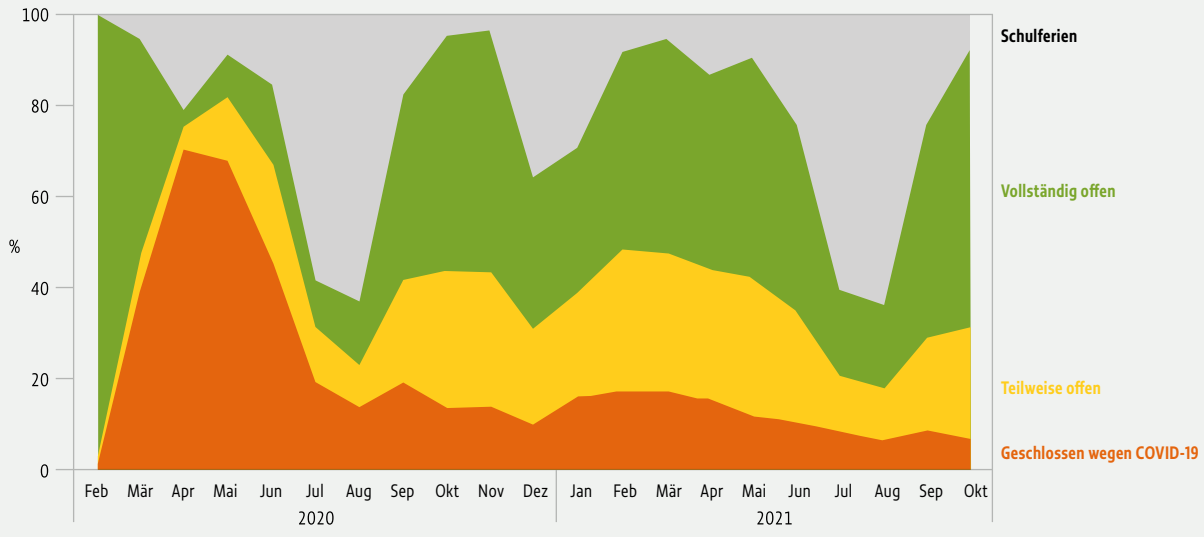
COVID-19

COVID-19 HAT SICH SOWOHL AUF DIE AUSSICHTEN ZUR ERREICHUNG VON SDG 4 ALS AUCH AUF DIE MITTEL ZUR FORTSCHRITTSMESSUNG AUSGEWIRKT

COVID-19 ist die schwerste Krise, die je alle Bildungssysteme der Welt zugleich getroffen hat. Schulen waren in der Zeit von März 2020 bis Oktober 2021 an 28% der Tage vollständig und an 26% der Tage teilweise geschlossen. Der Höhepunkt war im April 2020 erreicht (95%). Von September 2020 bis August 2021 waren die Schulen an der Hälfte aller Schultage ganz oder teilweise geschlossen (**Abbildung 4**). Viele Länder stuften ihre Schulen als teilweise geöffnet ein, selbst wenn die meisten geschlossen waren.

Offizielle SDG 4-Statistiken beziehen sich in den meisten Fällen auf das Jahr 2019 und stellen die Situation vor der Pandemie dar. Eine UIS-Einschätzung von 129 Planungsabteilungen von Bildungsministerien zwischen Juni und September 2020 ergab, dass sich bei zwei Dritteln von ihnen die Datenerhebung verzögerte oder sie diese auf das folgende Schuljahr verschieben mussten, da sie entweder moderate oder starke Auswirkungen auf ihre Möglichkeiten verzeichneten, den Berichtsanforderungen nachzukommen. Auch die Durchführung von Befragungen wurde während der Pandemie stark beeinträchtigt. Einige groß angelegte Haushaltsbefragungsprogramme wurden umgestellt und telefonisch durchgeführt. Über 25 geplante oder 2020 bereits begonnene Umfragen waren mit Verzögerungen

ABBILDUNG 4:
Über 20 Monate lang waren Schulen an 55% der Tage zumindest teilweise geschlossen
Anteil der Tage nach Schulöffnungsstatus, nach Monaten, Februar 2020 bis Oktober 2021



Quelle: UIS (2021c).

bei der Feldforschung konfrontiert. Die Ergebnisse müssen sorgfältig berücksichtigen, wann genau die Befragung erfolgte und ob die Schulen in der Umgebung zu dem Zeitpunkt geöffnet waren. Zudem war auch der Bereich der Lernstandserhebungen betroffen, so wurde beispielsweise die für 2021 geplante Ausgabe der PISA-Studie um ein Jahr verschoben.

Angesichts der Vielfalt an Quellen und der Unterschiede in Methodologie, Stichproben, Timing und Kontexten ist es ausgesprochen schwierig, ein Narrativ zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zusammenzutragen. In Ermangelung administrativer Daten liefern in Äthiopien, Ghana und Senegal Umfragen vorläufige Belege dafür, dass Kinder bei Wiedereröffnung auch wieder zur Schule gehen, wenngleich ein Zuwachs bei den Wiederholungsquoten bedeuten könnte, dass Abbrüche lediglich aufgeschoben wurden.

Die zwei Hauptsorgen sind die Auswirkungen von Lernunterbrechungen und die ungleiche Verteilung von negativen Lern- und anderen Effekten auf benachteiligte Lernende. Weltweit hatte nur jedes dritte und unter den ärmsten nur jedes sechste Kind Zugang zum Internet. Die effektivsten der verfügbaren Instrumente für den Distanzunterricht schlossen die große Mehrheit der Lernenden aus und Bemühungen zum Ausbau solcher Instrumente würden kurz- bis mittelfristig auf Kosten der Chancengerechtigkeit gehen. Mobile Lern-Apps, denen viel mediale Aufmerksamkeit zukam, waren nach einer Umfrage in sechs Ländern Subsahara-Afrikas die am wenigsten häufig genutzte Methode des Distanzlernens. Sie wurden von gerade einmal 17% der Kinder in Nigeria, 12% der Kinder in Äthiopien und in Burkina Faso, Malawi, Mali und Uganda fast gar nicht genutzt.

Die Auswirkungen auf das Lernen werden von der Dauer der Schulschließungen abhängen, von Distanzunterrichtsmodalitäten und dem Grad der Unterstützung von Lernenden. Alle diese Faktoren variierten zwischen den Ländern und innerhalb der Länder erheblich. Die meisten Studien wurden in Ländern mit hohem Einkommen durchgeführt. Der Durchschnitt aus sieben Ländern ergab Lernverluste, die in Mathematik 30% eines Schuljahres und beim Lesen 35% entsprechen, wenn Schulen acht Wochen lang geschlossen waren. In Frankreich verbesserten sich hingegen bei Lernenden der 6. Klassenstufe die Ergebnisse in Lesen und Mathematik.

Es gibt klare Belege dafür, dass sich die Auswirkungen abhängig vom sozioökonomischen Status unterscheiden. In den Vereinigten Staaten ergab die Analyse der Quoten bestandener Prüfungen von Lernenden der 3. bis 8. Klassenstufe in 12 Bundesstaaten, dass der Wechsel von Präsenzunterricht zu vollständig hybriden oder virtuellen Modellen die negativen Auswirkungen im Schnitt um 10 Prozentpunkte in Mathematik und um 4 Prozentpunkte in Englisch verschärfte. Die Umstellung auf voll hybriden oder virtuellen Unterricht senkte die Erfolgsquoten um 4 Prozentpunkte in einem Bezirk ohne schwarze und hispanische Schülerinnen und Schüler, jedoch um 9 Prozentpunkte in einem Bezirk mit 50% schwarzen und hispanischen Lernenden.

In Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen mangelt es an direkten Beurteilungen von Lernenden. Im brasilianischen São Paulo erlernten Kinder und Jugendliche an Sekundarschulen nur 27,5% von dem, was sie ohne Pandemie in der Schule gelernt hätten; wobei die Verluste bei denjenigen Lernenden geringer waren, deren Schulen wieder geöffnet wurden. In Kolumbien lagen die Leistungen der Lernenden fünf Punkte unter dem Vorjahresniveau, was etwa dem Viertel eines Schuljahrs entspricht. In Südafrika haben die Lernenden der Klassenstufen 2 und 4 im Jahr 2020, verglichen mit Gleichaltrigen vor der Pandemie, zwischen 57 % und 81 % eines Schuljahres an Lesekompetenz verloren.

Von Bürgern geführte Lernstandserhebungen im Rahmen des Jährlichen Berichts zum Stand der Bildung in Südasien zeigen, dass in den unteren Klassenstufen die Lernniveaus zurückgegangen sind. In Indien sank im ländlichen Bundesstaat Karnataka von 2018 bis 2020 der Anteil derjenigen, die einen Text aus der Klassenstufe 2 lesen konnten, bei Lernenden aller Klassenstufen. Die stärkste Verschlechterung war jedoch in der 4. Klassenstufe zu verzeichnen (von 33% auf 18%). In Pakistan stellte eine in 16 Bezirken durchgeführte Befragung ähnliche Lernverluste bei Grundfertigkeiten in den Klassenstufen 1 und 3 fest, nicht jedoch in Klassenstufe 5.

Die Zusammenführung dieser uneinheitlichen Belege bestätigt, dass Schulschließungen negative Auswirkungen auf das Lernen hatten. Wenn der Verlust gemäß SDG 4-Mindestkompetenzniveau definiert wird, könnten die Auswirkungen in Ländern mit mittlerem Einkommen stärker sein als in Ländern mit niedrigem Einkommen, wo die Ausgangsniveaus sehr niedrig waren, beziehungsweise als in Ländern mit hohem Einkommen, wo die Schulen für kürzere Zeit geschlossen blieben und Lernende mehr Zugang zu Online-Unterricht hatten. Es sind jedoch nach wie vor viele Aspekte unbekannt, z.B. auch ob sich die Lernniveaus sprunghaft erholen werden oder ob sich COVID-19 langfristig auf das Lernen auswirken wird.

Zur Abschwächung der Folgen haben Länder das Schuljahr verlängert oder angepasst und bestimmte

Lehrplanbereiche oder Kompetenzen priorisiert. Zwei Drittel der Länder berichteten über die Anwendung von Abhilfemaßnahmen in der Primar- und Sekundarschulbildung. In den Philippinen gab das Bildungsministerium Leitlinien für sechswöchige Förderkurse für Lernende heraus, die bei den Abschlussklausuren unter 75% erreicht hatten. Das nationale Nachhilfeprogramm „National Tutoring Programme" in England (Vereinigtes Königreich) fördert 15-stündige Nachhilfekurse für bis zu 6 Millionen benachteiligte Lernende.

Die Pandemie hat auch **Lehrerinnen und Lehrer** vor nie dagewesene Herausforderungen gestellt. Schulen wurden geschlossen. Viele Lehrkräfte waren nicht auf den Übergang zum Fernunterricht vorbereitet, unsicher in Bezug auf ihre Rolle und nicht mit der Technologie vertraut. Im Rahmen einer Befragung von über 20.000 Lehrkräften in 165 Ländern gaben 39% an, dass ihr körperliches, geistiges und emotionales Wohlbefinden während der Pandemie gelitten habe. Andererseits erklärten 50% der Befragten, dass sie mehr Begeisterung für ihren Beruf empfanden. Die Krise hat Fragen zu notwendigen Veränderungen an den Inhalten der Lehrkräfteausbildung aufkommen lassen. Über technische Kenntnisse hinaus müssen Lehrkräfte auf neue sozioemotionale und akademische Bedürfnisse der Lernenden reagieren.

Bildung für **nachhaltige Entwicklung** und **Global Citizenship** sind eine Antwort auf die Herausforderungen eines Planeten, der zunehmend vernetzt ist, dessen Zukunft jedoch auf dem Spiel steht. Doch die COVID-19-Pandemie hat offengelegt, dass Bildungssysteme daran scheitern, die Ideale von Solidarität und Multilateralismus zu verfolgen. Darüber hinaus gibt die zunehmende Ungleichheit innerhalb von und zwischen Ländern Anlass zur Sorge. Die Welt hat viele Reaktionen in die Gegenrichtung beobachtet – von Impfnationalismus bis hin zu xenophober Politik und der Verbreitung diskriminierender Überzeugungen. COVID-19 hat zudem Gesundheitskompetenz (Health Literacy) in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt.

Der Nettoeffekt von Schulschließungen und -wiedereröffnungen auf das Infektionsgeschehen in der Gesellschaft bleibt uneindeutig. Doch die Minimierung des Infektionsrisikos in **Lernumgebungen** ist durch Maßnahmen wie Maskenpflicht, Abstandhalten, Händewaschen, Vermeidung der Nutzung derselben Objekte sowie regelmäßige Desinfektion berührter Flächen möglich. Technisch einfache Lösungen für eine bessere Durchlüftung umfassen die Nutzung von Außenräumen und das Öffnen von Fenstern, sofern dies der Jahreszeit angemessen ist. Weniger als 10% der Länder mit niedrigem Einkommen gaben an, über ausreichend Grundmaßnahmen zu verfügen, wie genügend Seife, sauberes Wasser, Masken sowie Sanitär- und Hygieneeinrichtungen, um die Sicherheit für alle Lernenden und das gesamte Personal zu gewährleisten; dieser Anteil lag in Ländern mit hohem Einkommen bei 96%.

Erste Belege weisen darauf hin, dass die Pandemie und ihre Folgen durch eine Kombination aus geringeren Staatseinnahmen und gestiegenem Bedarf in anderen Sektoren die **Bildungsfinanzierung** beschneiden. Durch das UIS für 71 Länder erhobene Daten deuten darauf hin, dass der Bildungsanteil an den Gesamtausgaben im Median von 14,1% im Jahr 2019 auf 13,5% 2021 gesunken ist.

In der **frühkindlichen Bildung** gab es selbst dort, wo Distanzangebote verfügbar waren, Herausforderungen wie mangelnde Ausbildung von Lehrkräften, die Anpassung des Distanzunterrichts an kleine Kinder, das Monitoring und die Beurteilung der kindlichen Entwicklung, sowie der Umgang mit benachteiligten häuslichen Umfeldern mit unzureichender Unterstützung. Die Schließung von Einrichtungen und die begrenzte Interaktion beraubte die Kinder der über ihr Zuhause hinausgehenden sozialen und kognitiven Stimulation.

Die **berufliche Bildung** hat gelitten, weil bis zu 80% der Programme den Schwerpunkt auf praktische Kompetenzen und Soft Skills legen, die in Präsenz erworben werden sollten. Die Vorbereitung von Lehrkräften stellte ein großes Problem dar, da es ihnen an Kapazitäten mangelte, Distanzunterricht anzubieten, während ihre regulären Bildungsprogramme unterbrochen waren. Hier ist es wichtig, zahlreiche Ansätze zu nutzen, und nicht nur auf High-Tech-Lösungen zu setzen, um Fernunterricht anzubieten. Gleichzeitig gibt es Beispiele von hoher Resilienz, wo die Ausbildung weiterläuft, um stark betroffene Sektoren zu unterstützen.

In der **tertiären Bildung** gab es mehr Erfahrungen mit der Distanzlehre als auf anderen Bildungsstufen. Bei einer in 53 Ländern durchgeführten Umfrage gaben 3 Länder an, vollständig auf Online-Hochschulbildung umgestiegen zu sein, 19 verfügten vorrangig über Online-Modalitäten und 28 wandten einen hybriden Ansatz aus Fern- und Präsenzunterricht an. Länder mit mittlerem Einkommen, von Kolumbien bis Ägypten und von China bis zur Russischen Föderation, entwickelten Online-Plattformen. Eine Befragung von Studierenden in Subsahara-Afrika ergab jedoch, dass nur 39% von ihnen an Institutionen eingeschrieben waren, die Distanzlehroptionen anboten. In den Ländern der EU verloren 41% der Studierenden,

die neben dem Studium arbeiteten, ihren Job, 29% vorübergehend und 12% endgültig.

Beliebte englischsprachige Zielländer internationaler Studierender, wie Australien, Neuseeland, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten, verzeichneten einen Rückgang der eingehenden **Mobilität Studierender.** Angesichts der Tatsache, dass in Australien bis zu einem Drittel der Studierenden international sind, gerieten Hochschulen in ernste finanzielle Schwierigkeiten. Studierende und Graduierte saßen in ihren Gastgeberländern fest, als sie in ihre Heimatländer zurückkehren wollten.

Lese-, Schreib- und Rechenfähigkeiten Erwachsener sind für die Gesundheitskompetenz und für effektive Impfkampagnen ausschlaggebend und müssen einen wesentlichen Teil von öffentlichen Krisenreaktionen und Wiederaufbauplänen darstellen. In Indien verfügten Frauen, die an einem Alphabetisierungsprogramm für Erwachsene teilnahmen, über mehr Kenntnisse über COVID-19 als des Lesens und Schreibens Unkundige. Rechenfähigkeiten waren der beständigste Indikator für eine geringere Empfänglichkeit für Falschinformationen über COVID-19. Selbst vor der Pandemie war Distanzunterricht für Erstangebote zur Alphabetisierung unpopulär. In Brasilien stellte eine Vorschrift klar, dass Klassen, die dem Primarlehrplan entsprechen, in Präsenz unterrichtet werden müssen.

UNTERZIEL 4.1. PRIMAR- UND SEKUNDAR-SCHULBILDUNG

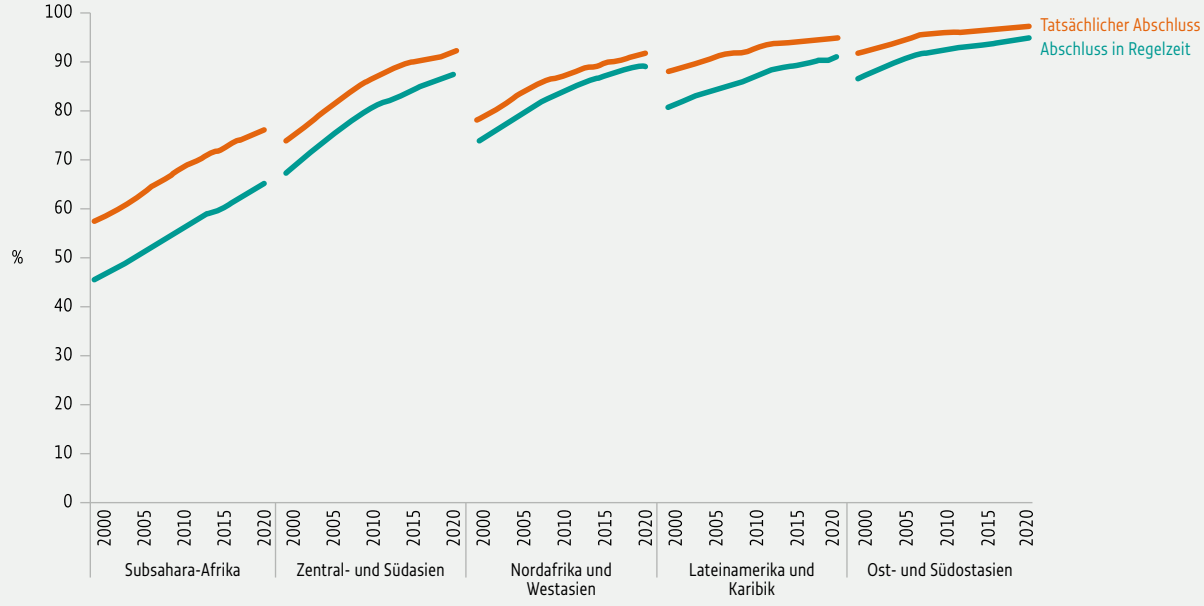
Vor der Pandemie besuchten 260 Millionen Kinder und Jugendliche im Grund- und Sekundarschulalter keine Schule. Diese Zahl hat sich im vergangenen Jahrzehnt kaum verändert. Ein Gemeinschaftsprojekt von Weltbildungsbericht und UIS ist derzeit dabei, Verwaltungs- und Haushaltsbefragungsquellen zu integrieren und zu triangulieren, Lücken in administrativen Daten zu schließen und eine kohärente Zeitreihe zu erarbeiten. Dies baut auf Arbeiten des Weltbildungsbericht-Teams zur Konsolidierung zahlreicher Quellen zur Einschätzung der Abschlussraten auf. Die neue Webseite VIEW (www.education-estimates.org) macht diesen Ansatz für die Länder leichter zugänglich. Die Abschlussraten in der Primarstufe nähern sich 90% an oder überschreiten diesen Wert in allen Regionen außer in Subsahara-Afrika. Dort schließen nur zwei Drittel der Kinder die Grundschule ab, obwohl die Rate von 65% auf 76% steigt, wenn diejenigen mit einbezogen werden, die die letzte Klassenstufe erst sehr spät erreichten (**Abbildung 5**). In Subsahara-Afrika liegen 23% der Kinder in der Grundschule und 31% der Jugendlichen in der unteren Sekundarstufe deutlich über dem Altersdurchschnitt. Dies erklärt, warum in dieser Region der Abstand zwischen Abschlussraten in Regelzeit und tatsächlichen Abschlussraten am größten ist.

In der globalen Auswahl der Länder, die durch die TIMSS-Untersuchung (Trends in International Mathematics and Science Study) erfasst werden, lag der durchschnittliche jährliche Zuwachs des Anteils der Lernenden, die ein Mindestkompetenzniveau erreichen, von 2015 bis 2019 in der Klassenstufe 4 bei 0,3 Prozentpunkten und in Klassenstufe 8 bei 0,5 Prozentpunkten. Zu den Ländern, die über diesem Durchschnitt lagen, gehörte Chile, wo der Anteil von 41% im Jahr 2003 auf 57% 2011 und 70% 2019 stieg, d.h. dort war die Wachstumsrate mindestens dreimal höher als im Durchschnitt. In anderen Ländern, zum Beispiel in Jordanien und Rumänien, war nur ein geringes oder gar kein Wachstum zu verzeichnen. Die letzten 10% zu erreichen, erweist sich

ABBILDUNG 5:

Der Indikator für den Schulabschluss in Regelzeit unterschätzt maßgeblich, wie viele Kinder tatsächlich die Schule abschließen, insbesondere in Subsahara-Afrika

Abschlussrate und tatsächlicher Abschluss, nach Region, 2000-20



Quelle: Analyse des Global Education Monitoring Report Teams von Daten aus Haushaltserhebungen.

selbst in Umfeldern mit guter Ressourcenausstattung als schwierig. In den Vereinigten Staaten erzielten 1995 86% der Lernenden den unteren internationalen TIMSS-Grenzwert, 2019 waren es 87%; in Neuseeland sank deren Anteil kontinuierlich von 89% im Jahr 1995 auf 82% 2019.

UNTERZIEL 4.2. FRÜHKINDLICHE BILDUNG

Daten zum Early Childhood Development Index (ECDI) für Kinder im Alter von 36 bis 59 Monaten legen nahe, dass das Wohlstandsgefälle zumeist stagnierte oder zunahm. Die Methodik dieses Indikators, der den Anteil der kleinen Kinder erfasst, deren Entwicklung hinsichtlich Gesundheit, Lernen und psychosozialem Wohlbefinden auf einem guten Wege ist, wurde umfassend aktualisiert. Lernen beginnt zu Hause. Im Zeitraum 2012-19 wurden in einer Reihe von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen 62% der Kinder durch einen Erwachsenen aus dem Haushalt mit vier oder mehr Aktivitäten beschäftigt. In Gambia, Sierra Leone und Togo lag ihr Anteil unter 20%. Eine erhebliche Einschränkung für stimulierende Aktivitäten wie gemeinsames Lesen ist die Verfügbarkeit von Büchern. Im Durchschnitt hatte weniger als ein Viertel der Kinder unter 5 Jahren mindestens drei Bücher im Haus. In der Hälfte der Länder war dies weniger als ein Zehntel der Kinder; in 8 Ländern Subsahara-Afrikas unter 1% der Kinder.

Das Recht auf Bildung beginnt mit der Geburt. Wenn ein Kind das Alter von 3 Jahren erreicht, sind 90% seines Gehirns entwickelt. Die Teilnahme von Kindern unter 3 Jahren an Programmen frühkindlicher Förderung und Erziehung ist tendenziell begrenzt, erreicht aber in mehreren Ländern mit mittlerem und hohem Einkommen in der Altersklasse 0 bis 1 Jahr 20% und im Alter von 2 Jahren über 60%. Selbst in Ländern mit hohem Einkommen hängt der Zugang zu frühkindlicher Förderung und Erziehung nach wie vor stark vom sozioökonomischen Hintergrund ab. In Frankreich und Irland beträgt die Differenz der Teilnahme bei 0- bis 2-Jährigen aus armen und reichen Haushalten über 50 Prozentpunkte. Weltweit waren in dem 2020 endenden Schuljahr 75% der Kinder ein Jahr vor dem offiziellen Schuleintrittsalter in vorschulischen Bildungsangeboten angemeldet. Die bereinigte Nettoeinschulungsrate war in Ländern mit niedrigem Einkommen halb so hoch (45%) wie in Ländern mit hohem Einkommen (91%).

UNTERZIEL 4.3. BERUFLICHE, AKADEMISCHE UND ERWACHSENENBILDUNG

In vielen Ländern ist die berufliche Bildung nach wie vor unterfinanziert und wird häufig vernachlässigt, wenngleich Länder wie Armenien, Brasilien, Burundi, Costa Rica, Indonesien und Uruguay ihre Beteiligungsraten in den vergangenen 15 Jahren erheblich gesteigert haben. Berufsbildende Sekundarschulen mögen keine attraktive Option darstellen, wenn im Gegensatz zu einem allgemeinen Sekundarschulzeugnis ein Berufsabschluss nicht die Möglichkeit bietet, direkt in die tertiäre Bildung überzugehen, wie dies in einem Viertel der Länder der Fall ist. In 30% der Länder genießen dagegen alle Absolventinnen und Absolventen von beruflichen Sekundarschulen direkten Zugang zu tertiärer Bildung.

Die globale Bruttoimmatrikulationsrate in der akademischen Bildung betrug 39% und setzt damit den kontinuierlichen durchschnittlichen Wachstumstrend von etwa 1 Prozentpunkt pro Jahr seit 2000 fort. Diese administrativen Daten stimmen nicht immer mit Umfragedaten zur Beteiligung überein (**Abbildung 6**). Die Immatrikulation kann die Bildungsbeteiligung unterschätzen, wenn viele Studierende Institutionen besuchen, die in offiziellen Statistiken nicht erfasst werden, weil sie nicht anerkannt oder akkreditiert sind. Umgekehrt kann die Immatrikulation die Bildungsbeteiligung überschätzen, wenn viele Studierende nur pro forma eingeschrieben sind. Dies ist besonders der Fall, wenn keine Studiengebühren anfallen und der Studierendenstatus mit subventionierten Leistungen einhergeht. Zudem beziehen sich administrative Daten auf die Nominalaltersspanne von fünf Jahren direkt nach Abschlussalter der oberen Sekundarstufe. Ein tertiärer Bildungsweg in höherem Alter ist durchaus üblich, besonders in Subsahara-Afrika.

Die Tatsache, dass tertiäre Bildung aus der Lebenszeitperspektive betrachtet erschwinglich ist, bedeutet nicht, dass sie im Voraus bezahlbar ist. Wenn eine Kostenbeteiligung von Studierenden verlangt wird, dürfen Studienanfängerinnen und -anfänger nicht mit Hürden konfrontiert werden, Kredite aufzunehmen. Studienkredite unterschiedlicher Art sind in über 70 Ländern verfügbar und haben sich zu einem Billionen-Dollar-Markt entwickelt. In vielen Ländern ist der Anteil des Einkommens, der für die Rückzahlung von Studiendarlehen aufwendet werden muss, unverhältnismäßig hoch, insbesondere für die am wenigsten wohlhabenden

Absolventinnen und Absolventen. Eine vielversprechende politische Reform umfasst den Übergang von den weit verbreiteten zeitbasierten Rückzahlungsdarlehen zu einkommensabhängigen Krediten.

In den meisten Ländern mit hohem Einkommen ist die Arbeitgeberschaft die größte Einzelanbieterin von Erwachsenenbildung. Hier bedarf es also politischer Strategien, um Einzelpersonen auch außerhalb des Arbeitsmarktes zu erreichen. Selbst für diejenigen, die angestellt sind, mag die Zeit für Aus- und Weiterbildung ebenso wichtig sein wie finanzielle Unterstützung, was den Bedarf an öffentlichen Eingriffen in Form von Programmen für Bildungsurlaub aufzeigt. Längsschnittdaten aus sechs Ländern mit hohem Einkommen belegen, dass Erwachsenenbildung nur für eine signifikante Minderheit, insbesondere Menschen mit höherer Bildung, ein regelmäßiges Unterfangen ist.

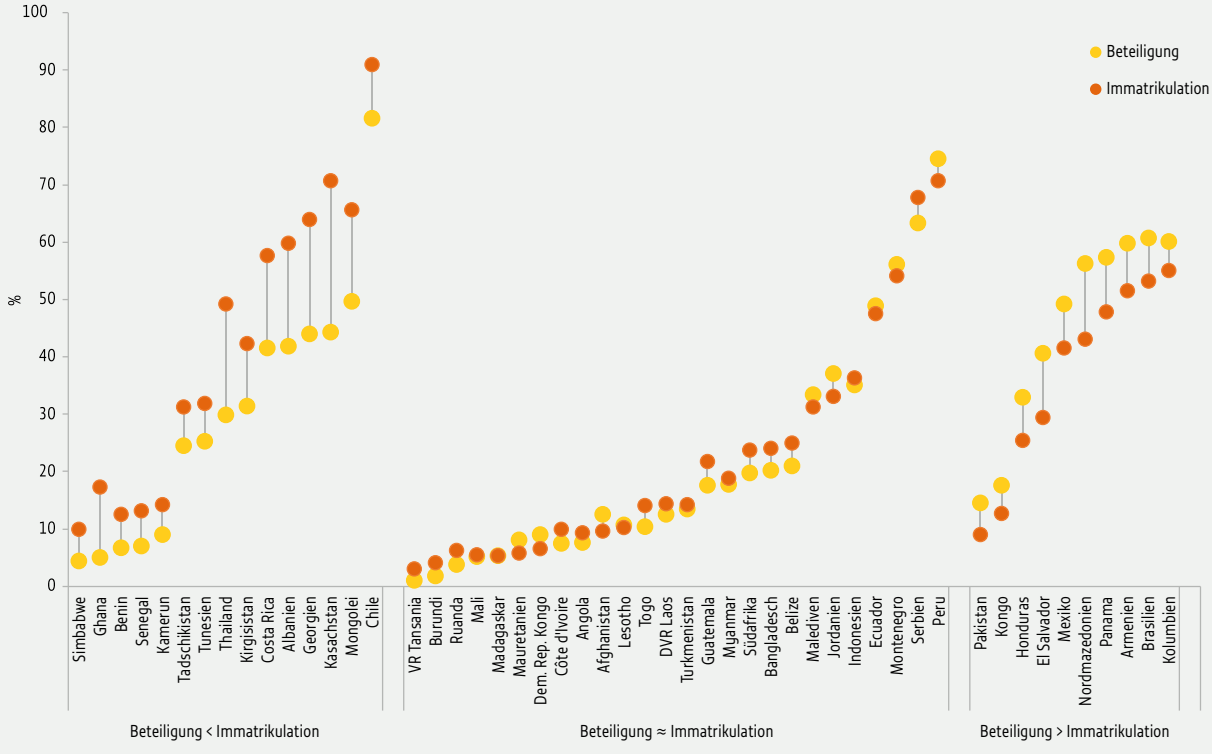
UNTERZIEL 4.4. KENNTNISSE, FÄHIGKEITEN UND FERTIGKEITEN FÜR DIE ARBEITSWELT

In nur 10 von 91 Ländern, für die Daten vorliegen, berichtet eine Mehrheit der Erwachsenen, über mindestens 5 von 9 Kompetenzen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) zu verfügen, die zum globalen Vergleich erfasst werden. In etwa der Hälfte der Länder verzeichnet die Mehrheit der Erwachsenen keinerlei solche Kompetenzen. In den meisten Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen verfügen wenige junge Menschen, die nicht wenigstens die untere Sekundarstufe abgeschlossen haben, über IKT-Kompetenzen. Im Irak, der Demokratischen Volksrepublik Laos und Sierra Leone kommen selbst diejenigen mit der höchsten Bildung im Schnitt auf weniger als zwei von neun Kompetenzen. Der Zugang zu Geräten und

ABBILDUNG 6:

Immatrikulationsdaten können die tatsächliche Beteiligung in der tertiären Bildung über- beziehungsweise unterschätzen

Bruttobeteiligungs- und -immatrikulationsquoten in der tertiären Bildung, 2015-19



Quelle: UIS-Datenbank.

zum Internet stellt ein weiteres Hindernis dar: In Tschad berichteten selbst von den 20- bis 24-Jährigen 98% der Frauen und 90% der Männer, dass sie noch nie das Internet genutzt haben; in der Demokratischen Volksrepublik Laos lagen die entsprechenden Anteile bei 61% und 63% und in Tunesien bei 36% und 31%.

„Computational Thinking" wird in nationale Lehrpläne aufgenommen. Finnland hat algorithmisches Denken und Programmieren ab Klassenstufe 1 als lehrplanübergreifende Aktivität zur Pflicht gemacht. Eine Überprüfung von acht Ländern mit hohem Einkommen 2018 ergab, dass Lernende, die IKT in der Schule für schulbezogene Aufgaben regelmäßiger nutzten, nicht unbedingt besser abschnitten als Gleichaltrige, die dies nicht taten, und dass Lernende mit Programmiererfahrung nicht zwingend in der Lage waren, diese Kompetenzen auf Nicht-Programmierumgebungen zu übertragen.

Finanzielle Kompetenz ist eine Schlüsselkompetenz für das Bestreiten des Lebensunterhalts in modernen Ökonomien und für das Erwachsenenleben im Allgemeinen, doch nicht alle haben die Möglichkeit, grundlegende finanzielle Konzepte in der Schule zu erlernen. Die PISA-Studie 2018 beinhaltete ein optionales Modul zu Finanzkompetenzen, das von 20 teilnehmenden Bildungssystemen genutzt wurde. Dabei berichteten in allen teilnehmenden Ländern Mädchen seltener von Unterrichtsaktivitäten im Zusammenhang mit Finanzthemen, obwohl finanzielle Bildung normalerweise in Mathematik gelehrt wird, was im Allgemeinen ein Pflichtfach ist.

UNTERZIEL 4.5. CHANCENGERECHTIGKEIT

Geschlechterungleichheit ist nach wie vor eines der Hauptprobleme, auch wenn das Verständnis der großen Bandbreite an Herausforderungen auf unterschiedlichen Stufen und an verschiedenen Orten Differenzierung erfordert. Die obere Sekundarstufe ist die Bildungsstufe, wo junge Mädchen massiv benachteiligt sein (z.B. in Benin, Tschad und Niger) oder aber einen Vorteil und eine schnelle Veränderung der Bedingungen zu ihren Gunsten erfahren können. Letzteres ist in einem breiten Spektrum an Ländern der Fall, auch in denjenigen, die im Vergleich zu anderen Ländern in bestimmten Regionen am weitesten von der Erreichung von SDG 4 entfernt sind, unter anderem in Kambodscha, Kongo, Gambia, Ghana, Malawi und Ruanda.

Wohlstand, der üblicherweise auf Haushaltsebene gemessen wird, erfasst nicht immer Entbehrungen (Deprivation) von Kindern. In mehreren Ländern gehörten 10% der depravierten Kinder den reichsten Haushalten an, über 30% der Kinder aus den ärmsten Haushalten waren nicht depraviert. Das Ausmaß der Entbehrung von Kindern ist ein starkes Indiz für Bildungserfolge.

Eine beträchtliche Zahl an Kindern besucht Schulen, die durch nichtstaatliche bewaffnete Gruppen kontrolliert werden. Diese Gruppen haben sich aus vielfältigen Gründen zur Bereitstellung von Bildung entschlossen. Dies geschieht durch direkte Kontrolle, selektive Eingriffe, z.B. in den Lehrplan, oder indem sie bestehende Anbieter weiterarbeiten lassen. Bildung gehört zu den am meisten geschätzten Leistungen, die von der Zivilbevölkerung eingefordert werden; sie nicht anzubieten, kann zu Unmut führen.

Im Bildungsbereich bestehen Herausforderungen im Zusammenhang mit sprachlicher Vielfalt. In west- und zentralafrikanischen Ländern, darunter Tschad, Gambia und Togo, sprechen nicht mehr als 5% der 7- bis 14-Jährigen die Unterrichtssprache zu Hause. Ein Ansatz, bei dem politische Vorgaben zur Unterrichtssprache mit linguistischen Datenquellen, Schätzungen der Bevölkerung im Schulalter und Einschulungsraten kombiniert wurden, deutete darauf hin, dass 37% der Kinder in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen in einer anderen Sprache lernten als in ihrer zu Hause gesprochenen Sprache: 27% sprachen eine Minderheitenschriftsprache und 10% eine weniger verbreitete Sprache, jeweils mit relativ wenig Sprechenden.

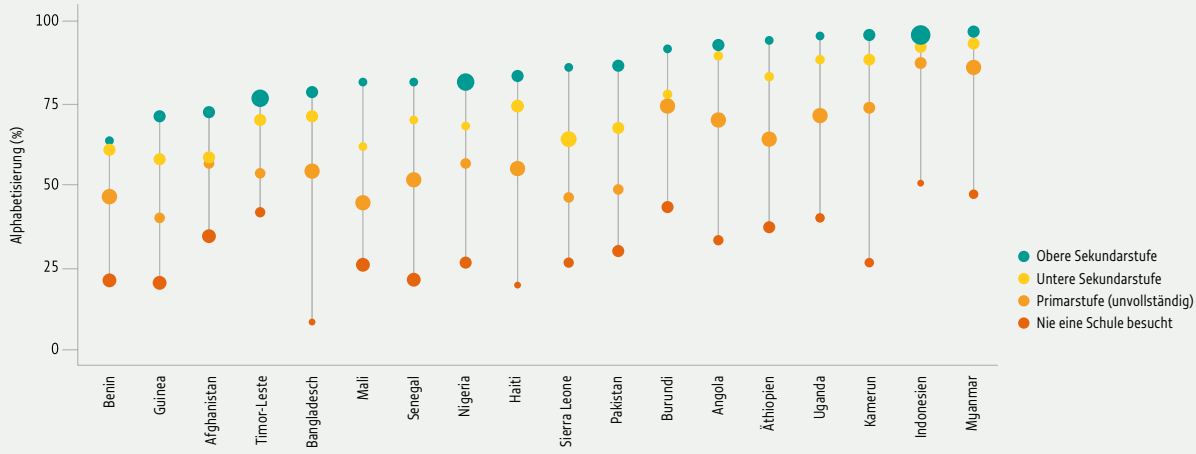
UNTERZIEL 4.6. LESE-, SCHREIB- UND RECHENFÄHIGKEITEN

Weltweit verfügen unter den Erwachsenen ab dem Alter von 15 Jahren 83% der Frauen und 90% der Männer über Lese- und Schreibfähigkeiten im Sinne einer binären Kategorisierung – ein Unterschied von 7 Prozentpunkten. In Subsahara-Afrika, wo die Alphabetisierungsraten junger Frauen um weniger als einen Prozentpunkt pro Jahr gestiegen sind, kann über ein Viertel der jungen Frauen nicht lesen und schreiben. Global betrachtet wird der Rückgang des Analphabetismus unter Frauen in Ost- und Südostasien seit 1999 durch ihren Anstieg in Subsahara-Afrika nahezu aufgewogen. Zudem bedeutet die Annahme, wonach alle

ABBILDUNG 7:

Selbst bei Sekundarschulabsolventinnen und -absolventen kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie Lese- und Schreibfähigkeiten erlangt haben

Alphabetisierungsrate in der Altersgruppe 20 bis 24, nach Schulabschluss, ausgewählte Länder, 2015-19



Anmerkung: Die Punktgröße ist proportional zur Populationsgröße auf jeder Abschlussstufe.
Quelle: Analyse des Weltbildungsbericht-Teams von DHS-Daten.

Absolventinnen und Absolventen der Sekundarschule über Lese- und Schreibfähigkeiten verfügen, dass die tatsächliche Alphabetisierungsrate bislang überschätzt worden ist. In 18 Ländern mit aktuellen Umfragedaten erreichen beinahe die Hälfte derjenigen, die die untere Sekundarstufe abgeschlossen haben, nicht das Basisniveau der Lese- und Schreibfähigkeiten, die als die Fähigkeit definiert wurde, einen einfachen Satz lesen zu können (**Abbildung 7**).

Damit das Nichtbesuchen einer Schule nicht zu Analphabetismus führt, müssen Lese- und Schreibfähigkeiten außerhalb der Schule erworben werden können. Allerdings liegt im Verhältnis zur geschätzten analphabetischen Bevölkerung die Einschreibungsrate Erwachsener in non-formale ISCED-Level-1-Programme[3] in Bolivien, Honduras, Mosambik, Katar und Suriname nur bei 1% oder darunter, in Bahrain und Peru bei 2%, in Kolumbien und Thailand bei 3%, in Saudi-Arabien bei 4% und in der Dominikanischen Republik bei 8%.

In Hinblick auf einfache Rechenfähigkeiten sind nur wenige Daten verfügbar. Als Näherungswert für Grundrechenfähigkeiten kann der Anteil berechnet werden, der sein Alter korrekt angibt, was die Fähigkeit, mit einfachen, niedrigen ganzen Zahlen umzugehen, widerspiegelt. Auch wenn die meisten, selbst die Ärmsten, diese Schwelle überschreiten, ist dieses Maß für die Untersuchung historischer Trends bei den Rechenfähigkeiten geeignet. Durch eine Analyse von Daten aus Haushaltsbefragungen und Bevölkerungszählungen kann die Rechenfähigkeit der zwischen den 1960er und den 2010er Jahren geborenen Kohorten in 42 Ländern Subsahara-Afrikas verfolgt werden. Verbesserungen im Lauf der Zeit waren marginal und bei den ärmsten Menschen nicht von Dauer. Der Gesamtzuwachs bei den Rechenfähigkeiten in Afrika ist nahezu vollständig der steigenden Bildungsbeteiligung an Schulen geschuldet.

3 ISCED bezeichnet die Internationale Standardklassifikation für das Bildungswesen. Level 1 entspricht dem Grundschulniveau.

UNTERZIEL 4.7. NACHHALTIGE ENTWICKLUNG UND GLOBAL CITIZENSHIP

Unterziel 4.7 geht über den übrigen Teil der SDG 4-Agenda hinaus, wenn es darum geht, welches Wissen Lernende erwerben müssen, um die von SDG 4 angestrebte Transformation zu erreichen. Der Anteil der Schulen, die an Alltagskompetenz orientierten Unterricht zu HIV und Sexualität anbieten, ist vielfach gering, besonders in der Primarstufe, in Burkina Faso liegt er beispielsweise bei 2,5% der Grundschulen, in Niger bei 6%. Die überarbeitete Version der „UN International Technical Guidance on Sexuality Education" empfiehlt jedoch, die Themen Pubertät und Menstruation zu behandeln, bevor die Lernenden diese selbst erfahren, d.h. im Alter von 9 bis 12 Jahren. Das „Sexuality Education Review and Assessment Tool" der UNESCO liegt einem aktuellen globalen Fortschrittsbericht zu umfassender Sexualbildung zugrunde. Diese kam zu der Einschätzung, dass von 24 untersuchten Ländern nur 3 „fortgeschrittene" Lehrplaninhalte zu sexueller und reproduktiver Gesundheit für die Altersgruppe der 9- bis 12-Jährigen anboten, 5 Länder immerhin „etablierte" Inhalte.

Die International Civic and Citizenship Education Study 2016 (Internationale Studie zur zivilgesellschaftlichen und politischen Bildung; ICCS 2016) untersuchte 23 Länder mit höherem mittlerem und mit hohem Einkommen und stellte fest, dass der Anteil der Lernenden mit einem adäquaten Verständnis von Themen im Bereich von Global Citizenship von etwa 40% in der Dominikanischen Republik, Lettland und den Niederlanden bis zu knapp 70% in Kroatien, der Republik Korea und Schweden reichte. Die TIMSS-Untersuchung 2019 ergab, dass nur etwa 30% der Lernenden über Kenntnisse in Umweltwissenschaften verfügte. Bildung zum Klimawandel zielt darauf ab, Bevölkerungen dabei zu helfen, die Folgen des Klimawandels zu verstehen, anzugehen, abzuschwächen und sich daran anzupassen. Eine neue Reihe an Länderprofilen zu Klimawandel-Kommunikation und -Bildung des Weltbildungsberichts und des Projekts „Monitoring and Evaluating Climate Communication and Education" (MECCE) bietet eine vergleichende Perspektive. Der erste aus 20 Länderprofilen bestehende Satz deckt alle Regionen und Einkommensgruppen der Länder ab. Die Veröffentlichung eines zweiten Satzes mit bis zu 50 Profilen ist für 2022 geplant. Eine erste Analyse weist darauf hin, dass ein Fokus auf den Klimawandel nur in 40% der nationalen Bildungsgesetzgebungen und in 45% der Bildungssektorenpläne oder -strategien vorlag.

IMPLEMENTIERUNGSMECHANISMUS 4.A. BILDUNGSEINRICHTUNGEN UND LERNUMGEBUNGEN

Qualitativ hochwertiges Lernen kann nicht stattfinden, wenn das Umfeld ungeeignet ist, und erst recht nicht, wenn es das Wohlergehen der Kinder bedroht. Die „Safe Schools Declaration", eine zwischenstaatliche politische Verpflichtung zum Schutz von Lernenden, Lehrenden, Schulen und Universitäten vor Angriffen in Zeiten bewaffneter Konflikte, ist inzwischen von 112 Staaten unterzeichnet worden. Es gibt immer mehr Belege dafür, dass körperliche Bestrafung nicht nur die Rechte von Kindern verletzt, sondern sich auch auf Bildungsergebnisse auswirkt. Inzwischen ist die körperliche Bestrafung an Schulen in 156 Ländern vollständig verboten.

Schulen können der einzige Ort sein, an dem Kinder Zugang zu Wasser, Sanitär- und Hygieneeinrichtungen haben. In Liberia verfügen nur wenige Haushalte, aber 69% der Schulen über hygienische Einrichtungen, die dem internationalen Mindeststandard entsprechen. Es kann davon ausgegangen werden, dass kleine Schulen, insbesondere in entlegenen und ländlichen Gegenden infrastrukturelle Qualitätskriterien seltener erfüllen als große Schulen. 2018 verfügten in Cabo Verde 22% der Grundschulen über keinerlei Möglichkeit zum Händewaschen. Allerdings entfielen auf die kleinsten 22% der Grundschulen nur 2% der Einschulungszahlen. Weltweit ist der Anteil an Kindern, die Schulen ohne Grundausstattung besuchen, daher deutlich geringer als der Anteil ebensolcher Schulen.

Über physische Gegebenheiten hinaus können andere Aspekte, wie die Organisation von Schulkalendern – von der Verteilung der Unterrichtstage auf Wochen und Jahre bis zur Dauer und Organisation des Schultags selbst –, wichtige Auswirkungen auf die Qualität und die Chancengerechtigkeit von Bildungssystemen haben. Die Struktur des Schulkalenders vieler Länder ist eher dem Einfluss ihrer Kolonialgeschichte geschuldet, und – anstatt an die Jahreszeiten angepasst – eher schlecht auf lokale landwirtschaftliche Zyklen abgestimmt. Auch der Unterrichtsbeginn spielt eine Rolle. Ein späterer Beginn des Schultages ermöglicht nicht nur längeren Schlaf, sondern scheint auch besser zum Schlaf-Wach-Rhythmus von Heranwachsenden zu passen, die am späten Vormittag und am Abend am aufmerksamsten sind.

IMPLEMENTIERUNGSMECHANISMUS 4.B. STIPENDIEN

Die gesamte finanzielle Förderung der Mobilität von Studierenden stieg von 2015 bis 2019 um 30% von 3,4 auf 4,4 Milliarden US-Dollar. Insgesamt verdoppelten sich die gesamten Ausgaben für Stipendien an Länder mit niedrigem Einkommen von 2015 bis 2019 und verzeichneten damit ein höheres Wachstum als die Immatrikulationsraten. Wenn jedoch sowohl Länder mit niedrigem als auch mit mittlerem Einkommen berücksichtigt werden, überstieg die Zahl der im Ausland Studierenden den Zuwachs der Stipendien bei weitem. Im Durchschnitt waren 2019 bezogen auf die Zahl internationaler Studierender weniger Stipendienmittel verfügbar als 2006. Die uneinheitlichen verfügbaren Daten legen nahe, dass das Ziel des substanziellen Ausbaus von Stipendien bis 2020 nicht erreicht worden ist. Doch ist es inzwischen wahrscheinlicher, dass Geber Stipendien an mehr Entwicklungsländer vergeben als 2015 und – noch wichtiger – die Wahrscheinlichkeit, dass Empfängerländer von einem oder zwei Hauptgebern abhängig sind, ist geringer.

Das Konzept des „Brain Drain" (Abwanderung Hochqualifizierter), wonach ehemalige Stipendiatinnen und Stipendiaten nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren, wird durch ein durchdachteres Konzept der „Brain Circulation" abgelöst. Jüngste Schätzungen legen nahe, dass Rückmigration einen beträchtlichen Teil der Migrationsströme nach Subsahara-Afrika und Lateinamerika ausmacht und dass diese Migrantinnen und Migranten im Schnitt gebildeter sind. Einige Länder erkennen, dass es einen Vorteil darstellt, gut ausgebildete Bürger, die in absehbarer Zeit nicht aus dem Ausland zurückkehren werden, gut einzubinden. Von 22 für den Emigrant Policies Index analysierten Ländern Lateinamerikas und der Karibik unterhalten 8 formale „Brain Circulation"-Netzwerke. Ein früheres Mapping der Diaspora-Politik von 35 Ländern, in dem alle Regionen der Welt, Einkommensstufen und Regierungsarten vertreten waren, stellte fest, dass zwei Drittel der Länder in irgendeiner Form wissenschaftliche Netzwerke unterhielten und die Hälfte der Länder Studierende, die mit einem Stipendium ins Ausland gesandt wurden, zur Rückkehr verpflichtete.

IMPLEMENTIERUNGSMECHANISMUS 4.C. LEHRERINNEN UND LEHRER

Die vorliegenden Daten zeigen, dass Subsahara-Afrika die Region mit dem niedrigsten Anteil von Lehrkräften ist, die nationale Standards erfüllen: 57% in der vorschulischen Bildung (vs. 83% in Lateinamerika und der Karibik), 67% in der Primarstufe (vs. 85% in Nordafrika und Westasien) und 61% in der Sekundarstufe (vs. 78% in Zentral- und Südasien). Daher war die Relation aus Schülerinnen und Schülern zu ausgebildeten Lehrkräften in Subsahara-Afrika beinah doppelt so hoch wie im globalen Durchschnitt, trotz leichter Verbesserung seit 2015.

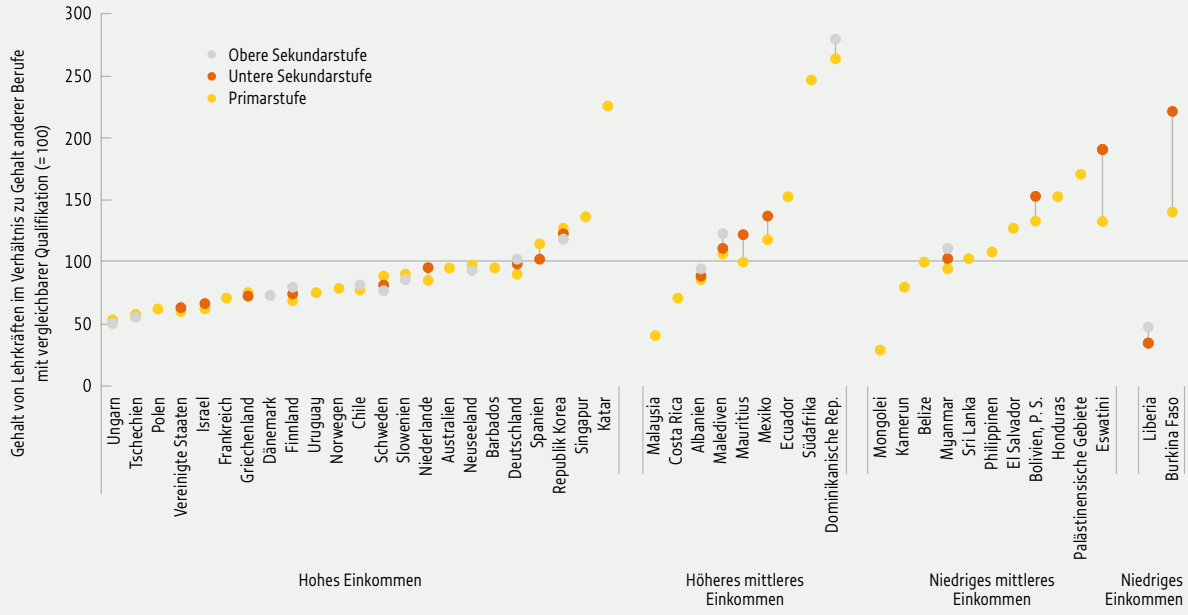
Selbst qualifizierte Lehrkräfte sind nicht unbedingt für das Fach, das sie unterrichten, qualifiziert. In einem Großteil der Welt ist Unterrichten außerhalb des eigenen Fachbereichs durchaus verbreitet. In den mindestens 40 Bildungssystemen, die sich an der Internationalen Erhebung der OECD zu Lehren und Lernen (OECD Teaching and Learning International Survey – TALIS) beteiligten, hatten über 10% der naturwissenschaftlichen Lehrkräfte in der unteren Sekundarstufe keine formale Ausbildung im konkreten Unterrichtsfach erhalten. Dasselbe trifft auf Lehrkräfte für Mathematik zu. In Georgien und Saudi-Arabien haben unter 60% der Lehrkräfte, die Naturwissenschaften und Mathematik unterrichten, im Rahmen ihrer formalen Bildung eine Ausbildung in ihren Fächern erhalten. Fachfremder Unterricht lässt Bedenken hinsichtlich der Chancengerechtigkeit aufkommen, da die Wahrscheinlichkeit, fachfremde Lehrkraft zu sein oder durch eine solche unterrichtet zu werden, nicht für alle gleich und oft in ländlichen Gebieten und Schulen mit eher benachteiligten Lernenden höher ist.

Neue UIS-Schätzungen zum Indikator der Lehrkräftegehälter, der untersucht, wo Lehrkräfte im Verhältnis zu anderen Berufen mit vergleichbarem Qualifikationsniveau stehen, zeigen, dass die durchschnittlichen Unterschiede in den Gehältern von Lehrkräften auf unterschiedlichen Bildungsstufen innerhalb eines Landes meistens gering sind im Vergleich zu Unterschieden zwischen den Ländern. In Ländern mit hohem Einkommen, aus denen die meisten Daten vorliegen, erhalten Lehrkräfte meist eine geringere Bezahlung als vergleichbare Berufsgruppen in anderen Sektoren (**Abbildung 8)**.

ABBILDUNG 8:

Im Verhältnis zu anderen Berufsgruppen erhalten Lehrkräfte in Ländern mit hohem Einkommen in der Regel niedrigere Gehälter, in einigen Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen jedoch höhere Gehälter

Durchschnittliches Lehrkraftgehalt im Verhältnis zu anderen Berufen mit vergleichbarer Qualifikation, jeweils aktuellste verfügbare Daten aus dem Zeitraum 2015-19



Quelle: UIS-Datenbank.

Der Indikator zu den Lehrkräftegehältern soll stellvertretend für die Motivation von Lehrkräften stehen. Doch auf die Motivation wirken sich weit mehr Faktoren aus, wie jüngste Analysen erheblicher Abwesenheitsraten von Lehrkräften in acht ost- und südafrikanischen Ländern belegen. Selbst laut Eigenauskünften von Lehrkräften reicht der Anteil derjenigen, die mindestens einmal pro Woche der Schule fernbleiben, von unter 10% in Kenia und Ruanda bis zu knapp 30% in Südsudan. Lehrkräfte geben als Gründe für ihre Abwesenheit gesundheitliche (62%) und familiäre Ursachen (35%) an, gefolgt von Wetter (besonders starke Regenfälle und extreme Hitze), dienstlichen Angelegenheiten und Transportproblemen.

BILDUNG UND DIE ANDEREN ZIELE FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Der Zugang zu Energieversorgung zu Hause kann eine wichtige Rolle dabei spielen, Kindern die Teilnahme an Bildungsaktivitäten zu ermöglichen. Das Elektrifizierungsprogramm im ländlichen Raum in Bhutan trug zur Verringerung des Brennholzverbrauchs bei und führte zu 0,8 mehr Schuljahren – mit einer stärkeren Auswirkung auf Mädchen als auf Jungen. Der Zugang zu Energieversorgung in Schulen kann dazu beitragen, das Lernumfeld zu verbessern und den Zugang zu Lernressourcen auszuweiten. Das Energieunterstützungsprogramm der Weltbank (Energy Sector Management Assistance Program, ESMAP) stellte fest, dass 72% der Schulen in Kenia, aber nur 22% in Äthiopien Zugang zum nationalen öffentlichen Netz hatten. Straßen tragen zur Armutsbekämpfung bei und fördern wirtschaftliche und soziale Entwicklung, darunter auch Bildungsergebnisse. In der kolumbianischen Provinz Antioquia wurde ein Zusammenhang zwischen verbesserten Landstraßen und besseren Bildungsleistungen von Lernenden in ländlichen Regionen festgestellt.

Auf dem Weg zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung bis 2030 sind lobenswerte Fortschritte bei der Verbesserung der Technologie erneuerbarer Energien erzielt worden, die durch größere Investitionen

in den Übergang zu Solar- und Windkraft unterstützt wurden. Auch das Bewusstsein für die Notwendigkeit, nachhaltig zu konsumieren und zu produzieren, nimmt zu. Verbesserungen in weniger marktorientierten Bereichen der Ziele – z.B. chancengerechter Zugang zu sauberer Kochtechnologie, Expertise zu erneuerbaren Energien, finanzielle Hilfe zum Kapazitätsaufbau in den am wenigsten entwickelten Ländern , diverse und chancengerechte Arbeitskräfteentwicklung – kommen jedoch nur mühsam voran. Bildung unterstützt die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen. Bildungseinrichtungen müssen das Verständnis der Lernenden von Energie- und anderen Nachhaltigkeitsherausforderungen stärken. Öffentliches Bewusstsein kann zu einem breiteren sozialen Wandel beitragen. Die Entwicklung von Fachkompetenz muss in nie dagewesenem Tempo erfolgen, um den ökologischen Wandel voranzubringen.

MONITORING DER FINANZIERUNG

Der Anteil der Bildungsausgaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben stieg von 13,8 % im Jahr 2000 auf 14,1 % im Jahr 2019. Jüngste Daten für 71 Länder deuten darauf hin, dass der Anteil 2021 auf 13,5 % gesunken ist, was auf starke Auswirkungen der COVID-19-Pandemie hindeutet. Von den 151 Ländern, für die Daten für den Zeitraum 2014-19 vorliegen, verfehlten 48 Länder, d.h. 32 %, beide Zielvorgaben von Bildungsausgaben in Höhe von 4 % des BIP und 15 % der staatlichen Ausgaben. Einige Länder sind vergleichsweise effektiv bei der Einführung von Programmen, die die am stärksten Benachteiligten erreichen. Algerien zahlt 3 Millionen Schülerinnen und Schülern der Grund- und Sekundarschule, deren monatliches Haushaltseinkommen unter 60 US-Dollar liegt, ein jährliches Bildungsgeld von umgerechnet 23 US-Dollar.

Die Mittel für Entwicklungszusammenarbeit in der Bildung stagnierten 2019 bei 15,3 Milliarden US-Dollar. Effektivität in der Entwicklungszusammenarbeit wird unterschiedlich verstanden. Eine Definition setzt den Fokus auf Ownership der Länder und Ergebnisse, Transparenz und gegenseitige Rechenschaftspflicht sowie inklusive Entwicklungspartnerschaften. Der Anteil der direkten Budgethilfe an den Gesamtmitteln der Entwicklungszusammenarbeit ging von 6,6 % im Jahr 2002 auf 2,5 % im Jahr 2019 zurück.

Eine Analyse von Haushaltsbudgeterhebungen aus rund 100 Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen in den 2010er Jahren ergab, dass der Anteil der Bildungsausgaben an den Gesamtausgaben der Haushalte 3,2 % betrug und in Haiti und im Libanon sowie in Ländern Subsahara-Afrikas, darunter Ruanda, Uganda und Sambia, sogar 6 % oder mehr erreichte.

Nichtstaatliche Akteure in der Bildung:

WER HAT DIE WAHL? WER VERLIERT?

Der Einfluss nichtstaatlicher Akteure geht über die Bereitstellung von Schulunterricht hinaus und erstreckt sich über verschiedene Bildungsstufen und Einflusssphären hinweg. Neben der Überprüfung der Fortschritte bei der Verwirklichung von SDG 4, einschließlich neuer Belege zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, fordert der Weltbildungsbericht 2021/22 die Regierungen auf, alle Institutionen, Lernenden und Lehrenden als Teil eines einzigen Systems zu betrachten.

Es sollte Standards, Informationen, Anreize und Rechenschaftspflichten geben, die Regierungen darin unterstützen, das Recht aller auf Bildung zu schützen, zu respektieren und zu erfüllen, ohne Privilegien oder Ausbeutung auszublenden. Öffentlich finanzierte Bildung muss nicht notwendigerweise öffentlich bereitgestellt werden, Disparitäten in Bildungsprozessen, Lernergebnissen und Arbeitsbedingungen von Lehrkräften müssen jedoch adressiert werden. Effizienz und Innovation sollten kein Geschäftsgeheimnis sein, sondern verbreitet und von allen praktiziert werden. Zu diesem Zweck bedarf es Transparenz und Integrität in den politischen Prozessen zur Gestaltung von Bildung, um eigennützigen Interessen entgegenzuwirken.

Der Untertitel des Berichts – Wer hat die Wahl? Wer verliert? – ist eine Einladung an politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, die Beziehungen zu nichtstaatlichen Akteuren in Hinblick auf Grundsatzentscheidungen zu hinterfragen: zwischen Wahlfreiheit und Chancengerechtigkeit; zwischen der Förderung von Initiative und der Festlegung von Standards; zwischen Gruppen mit unterschiedlichen Mitteln und Bedürfnissen; zwischen unmittelbaren Verpflichtungen im Rahmen von SDG 4 und solchen, die schrittweise umzusetzen sind (z.B. postsekundäre Bildung); sowie zwischen Bildung und anderen sozialen Bereichen.

Der fünfte Weltbildungsbericht wird durch zwei Online-Tools unterstützt: PEER, eine Ressource für den politischen Dialog, die nichtstaatliche Aktivitäten und Rechtsvorschriften in den Bildungssystem der Welt beschreibt; und VIEW, eine neue Webseite, die Quellen zusammenträgt und neue Schätzungen von Abschlussraten im Zeitverlauf enthält.

ISBN: 978-3-947675-15-9

unesco
Global Education Monitoring Report

unesco
Deutsche UNESCO-Kommission

Ziele für nachhaltige Entwicklung