

2016

Materialien zur Entwicklungsfinanzierung

Sollen „Privatschulen“ finanziell gefördert werden?



„Zur Positionierung der deutschen
Entwicklungszusammenarbeit“

Herausgegeben von:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

KfW
Bank aus Verantwortung



Sollen „Privatschulen“ finanziell gefördert werden? Zur Positionierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Autoren: Annette Scheunpflug und Mark Wenz, Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Redaktion: KfW Entwicklungsbank und GIZ Sektorvorhaben Bildung

Kurzfassung

Sind Angebote nichtstaatlicher Primar- und Sekundarschulen eine Lösung, um mehr Schülerinnen und Schülern in Entwicklungsländern den Zugang zur Bildung zu ermöglichen oder verstärken Angebote nichtstaatlicher Träger lediglich die Ungleichheiten beim Bildungszugang? Weisen private Bildungsträger wirklich eine höhere Qualität im Unterricht auf oder entziehen sie sich vielmehr der staatlichen Kontrolle? Diese Fragen werden international, vor allem aufgrund des gewinnorientierten Engagements so genannter low-cost private schools, kontrovers diskutiert. Zielsetzung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist es beizutragen, allen Kindern den Zugang zu einer kostenlosen und qualitativ guten Grundbildung zu ermöglichen.

Zielsetzung dieser Studie¹ und dieser Kurzfassung ist es, einen differenzierten und sachlichen Überblick über das Themenfeld

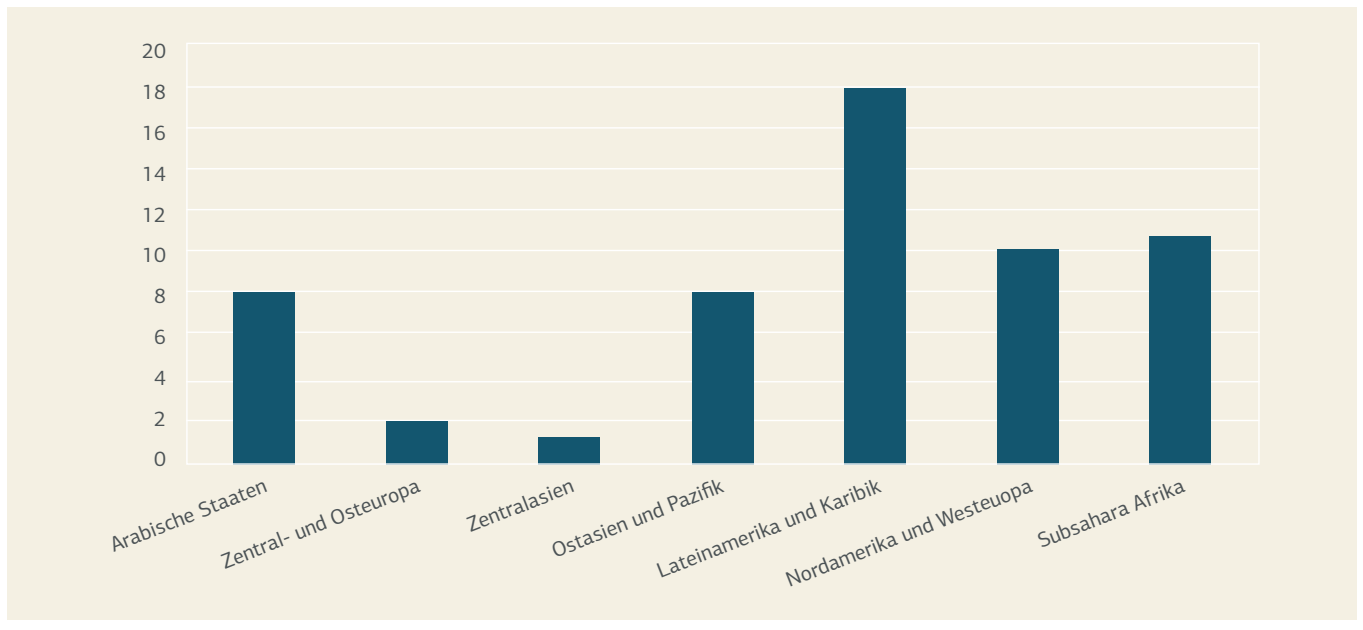
¹ Langfassung: BMZ/GIZ (2015): Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft im Primar- und Sekundarschulbereich. Diskussionspapier Bildung. URL: <https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2015-de-privatschulen.pdf>.

zu geben, wie er weltweit nicht vorliegt. Darüber hinaus werden Empfehlungen zum Umgang mit Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft abgeleitet, z.B. wann eine Förderung von sogenannten Privatschulen mit Mitteln der EZ sinnvoll erscheint. Die Studie wurde von der Universität Bamberg in enger Zusammenarbeit mit dem Sektorvorhaben Bildung der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erstellt. Konzeptionelle und inhaltliche Unterstützung leisteten Expertinnen und Experten von Brot für die Welt, dem Deutschen Volkshochschulverband, der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, der Globalen Bildungskampagne, der KfW Entwicklungsbank, der Kinder-nothilfe und Oxfam.

Die Relevanz von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft

Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft sind in vielen Partnerländern der deutschen EZ weit verbreitet. Sie machen in einigen Ländern einen beträchtlichen Teil des Bildungsangebots aus. Dies schließt gewinnorientierte und staatlich

Abbildung 1: Anteil von Einschulungen in Schulen nichtstaatlicher Trägerschaft an allen Primarschuleinschulungen



Quelle: UNESCO Institute of Statistics 2012/2013; Länderkategorien nach Education for All; Daten für Süd- und Westafrika fehlen

nicht regulierte Angebote mit ein. International wird vor diesem Hintergrund kontrovers diskutiert, wie nationale Regierungen und Geber mit diesem Phänomen umgehen sollten.

Der Diskurs wird dadurch erschwert, dass es keine international gültige Definition von „Privatschulen“ gibt, und dass einzelne Staaten die Statistiken oft unterschiedlich und jeweils zu ihrem eigenen Vorteil interpretieren. So haben z.B. Staaten, die unter dem Erfolgsdruck von „Bildung für alle“ stehen, oft das Interesse, eine möglichst hohe Anzahl von Schulen auszuweisen, um das staatliche Engagement im Bildungssektor zu belegen. Diese Staaten sind deshalb daran interessiert, alle Schulen als staatliche Schulen auszuweisen, die staatlich anerkannte Abschlüsse vergeben und staatlich unterstützt werden. Andererseits werden (nicht registrierte) Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft oft in Bildungsstatistiken nicht erfasst.

So dokumentieren unabhängige Erhebungen in einzelnen Staaten oftmals einen deutlich höheren Anteil an Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft als in der UNESCO-Statistik erkennbar. Schulen mit geringfügigem Schulgeld sind beispielsweise im ländlichen Indien mit einem Anteil von 28 % oder in Pakistan mit einem Anteil von 59 % in städtischen und 23 % in ländlichen Gebieten weit verbreitet. In einer Studie der Weltbank wurde für die DR Kongo der Anteil von Schulen in religiöser Trägerschaft im Grundbildungsbereich mit über 70 % beziffert.

Definition von „Privatschulen“

Die Deutung des Wortes „Privatschule“ als elitäre und selektive Schule allein wird der komplexen Situation nicht gerecht. Die „Privatschule“ gibt es nicht. Vielmehr lässt sich zwischen

Schulen in mehr oder weniger staatlicher oder nichtstaatlicher Trägerschaft unterscheiden – je nach Finanzierungs- und Trägermodell sowie Rechtsstatus. Die Grenze zwischen den einzelnen Schultypen ist fließend.

Finanzierungsmodelle: Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft unterscheiden sich darin, wer Personal, Infrastruktur sowie Lehr- und Lernmittel finanziert bzw. welche Anteile Staat, privater Träger und Eltern an diesen Kosten übernehmen. Darüber hinaus kann man zwischen Schulen ohne und mit gewinnorientierter Absicht unterscheiden sowie bei letzteren zwischen solchen mit hohen oder niedrigen Schulgebühren („private schools“ vs. „low-fee-private schools“ / „low-cost schools“).

Beispiel: „Low-cost schools“

Häufig finden sich sog. „low-fee-private schools“ in sehr armen Gebieten, in denen der Staat keine oder nur für die Eltern unbefriedigende Bildungsangebote bereitstellt, so dass diese Form der Schule als attraktiv erscheint. Seit einigen Jahren wächst die Anzahl der Schulen, die als low-fee-private schools Gewinn erwirtschaften; diese werden häufig als „low-cost schools“ bezeichnet. Bridge International Academies in Kenia und Omega Schools in Ghana sehen sich durch Größe, effizienten Technologieeinsatz und modernes Management (wie beispielsweise standardisiertes Unterrichtskonzept, bargeldloser Einzug der Schulgebühren über Mobiltelefone) in der Lage, Bildung für wenig Geld anzubieten. Die Frage, ob die Schulen dieses Ziel wirklich erreichen und wie es um die Qualität dieses Bildungsangebots steht, wird allerdings kontrovers diskutiert. Entgegen ihrem Anspruch bestehen Zweifel, ob diese Schulen bildungsfernen und sehr armen Bevölkerungsschichten tatsächlich den Zugang zu Bildung ermöglichen. In

Ghana erhebt Bridge ein monatliches Schulgeld von 6 USD. Auch geht diese Schulform häufig zu Lasten der Lehrkräfte, die wenig ausgebildet und schlecht bezahlt werden.

Rechtsstatus: Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft unterscheiden sich darin, ob sie registriert bzw. staatlich anerkannt sind, sich am nationalen oder an anderen Curricula ausrichten und ob sie national anerkannte Abschlüsse vergeben. In Deutschland unterscheidet man beispielsweise zwischen Ersatz- und Ergänzungsschulen. Diese rechtliche Unterscheidung betrifft das Curriculum und den Schulabschluss. Ersatzschulen erfüllen die hoheitlichen Aufgaben des Staates. Sie dürfen Zeugnisse, beziehungsweise berechtigende Abschlüsse erteilen. Ergänzungsschulen erteilen keine deutschen Abschlüsse und durch den Schulbesuch wird die allgemeine Schulpflicht nicht unmittelbar erfüllt.



Beispiel: Madrasas

Islamisch geprägte Madrasas sind ein Beispiel für eine nicht-staatliche Schulart, die in manchen Ländern eher als Ergänzungsschule, in anderen als Ersatzschule anerkannt ist. Einerseits ermöglicht sie oft Bevölkerungsschichten den Zugang zur Bildung, die davon sonst ausgeschlossen wären, andererseits ist diese Form von Bildung häufig nicht pluralitätsfähig. Bei den Deobandi Madrasa in Pakistan kombinieren Unterrichtsinhalte ein Auswendiglernen des Korans mit staatlichen Schulfächern, wie Naturwissenschaften oder Mathematik, sowie mit arabischem Sprachunterricht und islamischem Recht. Einschulungskriterien sind ein Grundschulabschluss an einer staatlichen Schule sowie ein individueller Einstufungstest. Abschlüsse in das weiterführende staatliche System werden nicht vergeben. Die Madrasa finanziert sich durch finanzielle und materielle Spenden der Anwohner und weist Unterstützung von der Regierung und internationalen Gebern zurück.

Trägerschaftsmodelle: Es gibt viele unterschiedliche Modelle. Träger können religiöse beziehungsweise konfessionelle Körperschaften sein, Unternehmen, lokale oder internationale Nichtregierungsorganisationen (NRO) oder Elternvereine. Die Aufgabenverteilung zwischen privatem Träger und Staat kann variieren.

Beispiel: Schulen in kirchlicher Trägerschaft

Die größte Gruppe der Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft stellen christliche Schulen dar. Ihr Anteil dürfte laut Experten weltweit über die Hälfte aller Schulen in nicht staatlicher Trägerschaft ausmachen. Häufig sind diese konfessionellen Schulen aus Missionsschulen entstanden und bis heute über die Missionsgesellschaften global vernetzt. Sie erzielen keinerlei Gewinne. Dadurch, dass die Gehälter für Lehrkräfte refinanziert werden, sind die Schulgebühren nicht besonders hoch. Diese Schulen spiegeln häufig zivilgesellschaftliches Engagement wider, da sie über Kirchenvorstände und Elternverbände lokal gut eingebunden sind. Oft finden sich diese Schulen dort, wo es keine oder zu wenige staatliche Schulen gibt. Schulen des Protestantischen Christrats in Ruanda stehen allen Schülerinnen und Schülern offen, unabhängig ihrer eigenen religiösen Überzeugung. Die Schulgebühren variieren von Schule zu Schule und liegen im Durchschnitt bei ungefähr 40-50 EUR pro Jahr. Lehrkräfte müssen der Konfession beziehungsweise Denomination des jeweiligen Schulanbieters angehören. Die Schulen stehen unter staatlicher

Abbildung 2: Mögliche Finanzierung und Trägerschaft von Schulen

Trägerschaft	nicht staatlich	„Privatschulen“ als staatlich refinanzierte Ersatzschulen in nichtstaatlicher Trägerschaft; häufig in Mischfinanzierung zwischen dem Staat und nichtstaatlichen Trägern (Staat: Lehrkräfte, nichtstaatliche Träger: Schulaufwand)	„Privatschulen“ als durch Eltern finanzierte low-fee- bzw. low-cost-Schulen; high-fee-Schulen mit sozial segregierendem Charakter
	staatlich	Staatliche Schulen	Staatliche Schulen in Ländern, in denen Schulgebühren und/oder z.T. versteckte Schulgebühren, wie z. B. Prüfungsgebühren, erhoben werden
		Staatlich	Privat
		Finanzierung	

Quelle: Darstellung der Autoren



Aufsicht, folgen dem nationalen Curriculum und verwenden die staatlich zugelassenen Schulbücher.

Potenziale und Risiken

Bei einer differenzierten Betrachtung wird deutlich, dass immer die konkrete Situation im jeweiligen Länderkontext berücksichtigt werden muss, um Potenziale und Risiken von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft im Entwicklungskontext beurteilen zu können. Trägerschaft und Finanzierung von Schulen können unterschiedlich auf staatliche und private Akteure aufgeteilt werden (siehe Abbildung 2).



Mit der Verbreitung bestimmter Modelle in einem nationalen Schulwesen verbinden sich unterschiedliche Möglichkeiten und Risiken. Zur Beurteilung der Möglichkeiten und Risiken wird hier das Menschenrecht auf Bildung als Ausgangspunkt gewählt und folgende Beurteilungskriterien abgeleitet:

- **Zugang, Inklusion, Chancengerechtigkeit und soziale Segregation:** Welche Rolle spielen Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft hinsichtlich gesellschaftlicher Segregation oder Inklusion? Führen sie dazu, dass einzelne Schülergruppen besonders herausgehoben werden oder dazu, dass bisher marginalisierte Bevölkerungsgruppen überhaupt erst den Zugang zur Gesellschaft erhalten? Gibt es Gründe, die „Privatheit“ zu rechtfertigen, beispielsweise zum Minderheitenschutz oder zur Förderung von Mädchen?
- **Religiöse und weltanschauliche Pluralität:** In welcher Form und bis zu welchem Grad wird das Schulwesen in weltanschaulicher beziehungsweise religiöser Pluralität gedacht? Wie wird im Schulwesen gleichzeitig Orientierung und Identität, aber auch Offenheit und Toleranz hergestellt? Gehört die Schule zu den bedeutsamen Orten, an denen Normen und Werte hervorgebracht werden, die an eine tolerante Weltgesellschaft anschlussfähig machen?
- **Qualität:** Wie ist die Qualität der Schulen zu beurteilen? Mit welchen Mechanismen wird im staatlichen wie im nichtstaatlichen System Qualität hergestellt? Wie werden Lehrkräfte von nichtstaatlichen wie staatlichen Schulen rekrutiert, ausgebildet, finanziert und weitergebildet?

- **Finanzierung:** Kommt der Staat insgesamt seinen Verpflichtungen im Bildungswesen nach? Welche sozialen Schichten tragen wie viel zum Bildungswesen bei und erhalten welche individuellen Renditen zurück? Welche Rolle spielen Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft in ihrem Beitrag zur Finanzierung des Bildungswesens für welche Bevölkerungsgruppen?

Diese Kriterien sind nur idealtypisch voneinander trennbar. In der Realität sind Fragen der Chancengerechtigkeit, der gesellschaftlichen Normen und Werte oder der Bildungsfinanzierung unauflösbar ineinander verwoben und deren Bewertung in Bezug auf Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft auch von der Qualität der Schulen abhängig. Zudem sollte bedacht werden, dass manche Spannungen im Bildungswesen wiederum nicht eindeutig auflösbar sind, sondern bildungspolitische Entscheidungen komplizierte Kompromisse vielfältiger Anforderungen darstellen.

Die Rolle der deutschen EZ

Die Förderung nichtstaatlicher Schulen spielt in der deutschen EZ eine vergleichsweise geringe Rolle. Die KfW Entwicklungsbank unterstützt in kleinem Umfang nichtstaatliche Primarschulen mit finanziellen Mitteln. Neuere Beispiele sind Programme zur Verbesserung des naturwissenschaftlichen Unterrichts in Schulen in konfessioneller Trägerschaft in Tansania und die Unterstützung der Methodistenkirche in der Elfenbeinküste (Côte d'Ivoire) bei Bau und Einrichtung von Primar- und Sekundarschulen.

KfW-Projektbeispiel Côte d'Ivoire

Unter der Trägerschaft der Methodistenkirche der Côte d'Ivoire wurden in 2 Phasen Bau, Rehabilitation und Ausstattung von kirchlichen Primar- und Sekundarschulen sowie einigen Vorschulklassen im Raum Abidjan und z. T. im ländlichen Raum finanziert. Die ca. 7.000 geschaffenen Schulplätze ermöglichen den Kindern den Zugang zu einer qualitativ besseren Schulbildung. Durch interne Quersubventionierung unter den Schulen können auch ärmere Familien die Schulgebühren bezahlen. Das BMZ stellte dafür insgesamt rd. 9 Mio. EUR zur Verfügung.

Die GIZ arbeitet schwerpunktmäßig im formalen Bildungsbereich mit staatlichen Trägern zusammen. Es gibt aber auch Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit NRO als Service Provider für staatliche Programme der nachholenden Grundbildung. Ein Beispiel ist das Complementary Basic Education Programme in Malawi.

Des Weiteren unterstützt das BMZ Maßnahmen an nichtstaatlichen Schulen in Partnerschaft mit NRO oder den kirchlichen Zentralstellen. Während die kirchlichen Zentralstellen einen Großteil der Mittel als globale Zuwendungen erhalten, beantragen NRO Mittel auf Einzelbasis. Bei NRO-Maßnahmen handelt es sich meist um den Bau von Schulen in benachteiligten

Gebieten. Diese Schulen werden entweder vom privaten Träger an einen staatlichen Träger übergeben oder in privater Trägerschaft weitergeführt. Bei Letzteren handelt es sich meist um Mischfinanzierungen, bei denen der Staat z.B. die Lehrkräfte stellt. Schulen in christlicher Trägerschaft werden vor allem durch die Hilfswerke der beiden großen Kirchen unterstützt.

Empfehlungen

Die deutsche EZ sollte sich dafür einsetzen, dass das Thema Bildungseinrichtungen in privater Trägerschaft auch im Rahmen der internationalen Bildungsagenda mehr Beachtung findet. Perspektivisch sollten neben der Grundbildung auch die anderen Subsektoren (Vorschule, Berufliche Bildung und Hochschulbildung) genauer betrachtet werden. Erstrebenswert ist ein national und international differenziertes Verständnis über die vielfältigen Erscheinungsformen von „Schulen in nicht-staatlicher Trägerschaft“.

Da nach Auffassung des BMZ und gemäß den menschenrechtlichen Normen Grundbildung eine öffentliche Aufgabe ist, soll die staatliche EZ in erster Linie Partner bei der Gestaltung von funktionierenden Bildungssystemen unterstützen, die qualitative und kostenlose Grundbildung für alle Kinder gewährleisten. Hier wird auch zukünftig der größte und wichtigste Beitrag der deutschen EZ gesehen. Die Bewertung, ob und wie Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft in der EZ berücksichtigt werden, sollte von verschiedenen Fragen abhängig gemacht werden: Kommt, und wenn ja, wie kommt der Staat insgesamt seinen Bildungsverpflichtungen nach? Stellt er einen hinreichenden Anteil des Bruttosozialprodukts für die

schulische Bildung zur Verfügung? Kontrolliert er Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft und refinanziert sie anteilig? Um Potenziale von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft nutzen und Herausforderungen angemessen begegnen zu können, bedarf es einer angemessenen Regulierung des Bildungssystems. Daher ist es notwendig, entsprechende Kapazitäten in den Bildungsadministrationen für diese Aufgabe zu entwickeln. Dem Aufbau und der gezielten Nutzung von effektiven Datensystemen – also dem Einbezug aller nichtstaatlichen Schulträger in ein funktionierendes nationales „Education Management Information System“ (EMIS) – kommt eine besondere Bedeutung zu. Nur unter dieser Voraussetzung kann die nationale Bildungsplanung Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft systematisch mit einschließen. Projektprüfungen für Maßnahmen der deutschen EZ sollten daher auch in Betracht ziehen, inwiefern Programme den Aufbau und die Verwendung von EMIS sowie die staatliche Regulierung nichtstaatlicher Träger unterstützen können.

Eine Förderung von Schulen in nichtstaatlicher Trägerschaft mit finanzieller Unterstützung der EZ ist nur zu empfehlen, sofern der Träger nicht gewinnorientiert arbeitet, staatliche Standards beachtet werden und seine Bildungsangebote explizit nicht gesellschaftlich segregierend wirken. Ermöglichen staatliche Kapazitäten kurzfristig jedoch keinen Zugang zu qualitativer Bildung, können kontextbezogene Handlungsempfehlungen erarbeitet werden, die auch gewinnorientierte Bildungsanbieter in die Lösungsfindung mit einbeziehen. Maßnahmen sollten auch auf den Ausbau staatlicher Kapazitäten hinwirken, so dass dieser seiner Verantwortung in der Bereitstellung qualitativer Bildung für alle nachkommen kann.



Hinweis: Dieses Papier gibt die Meinung der Autoren wieder und repräsentiert nicht notwendigerweise die Position des BMZ, der GIZ oder der KfW.

Impressum

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Friedrich-Ebert-Allee 36
53113 Bonn
T: +49 228 44 60-0
F: +49 228 4460-17 66
E info@giz.de
I www.giz.de

Redaktion:

Sektorvorhaben Bildung (GIZ)

Autoren:

Prof. Dr. Anette Scheunpflug und Mark Wenz, Otto-Friedrich-
Universität Bamberg

Gestaltung:

Diamond media GmbH/Miria de Vogt, Neunkirchen-Seelscheid

Fotos:

KfW-Bildarchiv, Urheber: Joerg Boethling (Titelbild); Primar-
und Sekundarschule „Nakhjavani“, Ort/Land: Malambwe/
Katanga/Demokratische Republik Kongo, © Gocongo Foun-
dation (S. 2); Sekundarschule, Land: Uganda, © PROBONO
Schulpartnerschaften für Eine Welt e.V. (S. 4); Grundschule
„Ecole CEBEC/EEC de Mballa V“, Ort/Land: Yaoundé/Ka-
merun (S. 4, u.); Sekundarschule, ©: Dr. Annette Scheunpflug;
Non-formale Grundschule, Land: Bangladesch, © NETZ
Bangladesch e.V. (S. 5); Sekundarschule „Ndombe“, Ort/Land:
Kinshasa/Demokratische Republik Kongo, © Rudolf Hein-
richs-Drinhaus (S. 6)

Stand: August 2016

KfW Bankengruppe
Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank

Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431-0
Telefax 069 7431-2944
info@kfw-entwicklungsbank.de
www.kfw.de

Redaktion:

Kompetenzcenter NaWiE, Bildung und Gesundheit

Im Auftrag des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

