



Ausarbeitung

**Zu Projekten der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich
Frühkindlicher Bildung**



Zu Projekten der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Frühkindlicher Bildung

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 153/14
Abschluss der Arbeit: 16. September 2014
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Begriffliche Abgrenzung	4
3.	Allgemeine Hindernisse und Herausforderungen beim Auf- und Ausbau von Frühkindlichen Bildungsangeboten in Entwicklungsländern	5
4.	Einzelaspekte zur ODA-Anrechenbarkeit	6
5.	Projekte Frühkindlicher Bildung im Zuständigkeitsbereich des BMZ	8
6.	Anlagenverzeichnis	10

1. Einleitung

Die vorliegende Dokumentation beschäftigt sich mit einzelnen Aspekten der Förderung Frühkindlicher Bildung im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Zunächst werden auf den Begriff Frühkindliche Bildung eingegangen und allgemeine Problemfelder der Bildungsförderung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit dargestellt. Außerdem wird erläutert, dass die Höhe der ODA-Zahlungen zwischen verschiedenen Ländern nur bedingt vergleichbar ist. Sodann werden die Projekte im Zuständigkeitsbereich des BMZ zu Frühkindlicher Bildung, ihr Finanzvolumen und ihre ODA-Anrechenbarkeit beschrieben.

2. Begriffliche Abgrenzung

Die Begriffe **Frühkindliche Bildung**, **Frühkindliche Erziehung** und **Frühkindliche Förderung** werden häufig parallel benutzt. Die UNESCO bezeichnet **Frühkindliche Erziehung und Frühkindliche Förderung** als Begriff für alle Maßnahmen, die die kognitive, soziale, körperliche und emotionale Entwicklung eines Kindes von der Geburt bis zum achten Lebensjahr unterstützen. Die UNESCO setzt dabei schwerpunktmäßig auf vorschulische Programme für Kinder ab drei Jahren und auf den Übergang zur Grundschulbildung.¹

Dietmar Weigel geht in seiner Dissertation auf die begriffliche Abgrenzung **Frühkindlicher Bildung** detailliert ein.² In der Fachliteratur wird unter dem Begriff Frühkindlicher Bildung entweder das Wecken von Motivation und Interesse oder eine gezielte Schulvorbereitung in Form des Erlernens spezifischer Kompetenzen bezeichnet. Weigel fasst zusammen, dass „augenscheinlich (...) mit dem Bildungsbegriff nicht mehr ein konkretes Wissen verbunden (ist). Bildungsinhalte scheinen eher Kompetenzen zu sein, die junge Menschen brauchen, um ihren Weg in die künftige Gesellschaft zu finden. (...) Von solchen Kompetenzen herrscht aber offenbar nur eine recht vage Vorstellung.“³

In Deutschland werden gemeinhin alle Bildungsangebote für Kinder von der Geburt bis zum Eintritt in die Schule als Frühkindliche Bildung bezeichnet. Eine internationale Klassifikation von Schultypen wurde von der UNESCO entwickelt (**International Standard Classification of Education, ISCED**). Danach werden Schulsysteme standardisierten Ebenen (level) zugeordnet. Gemäß dieser international gültigen Klassifikation umfasst Frühkindliche Bildung verschiedene Bildungsinstitutionen, z.B. Kindergärten, Vorschulen, Schulkindergärten. Sie werden als Level 0 der ISCED-Klassifikation bezeichnet.

1 http://www.unesco.de/fruehkindliche_foerderung.html [zuletzt abgerufen am 11.09.2014].

2 Dietmar Weigel: Was ist Frühkindliche Bildung? Positionen und Befunde, EUL Verlag, Köln, 2010; <http://www.socialnet.de/rezensionen/10043.php> [zuletzt abgerufen am 11.09.2014].

3 Ebd, Seite 5, Absatz 5.

Im Aktionsplan von Dakar (Dakar Framework for Action) verpflichteten sich neben Deutschland insgesamt 164 Staaten im Jahr 2000 in der sog. **Milleniumserklärung**, bis zum Jahr 2015 allen Kindern eine formale Grundbildung zu ermöglichen. Eine solche Grundbildung umfasst die Frühkindliche Bildung, die Primarschulbildung, die Sekundarschulbildung sowie das außerschulische Erlernen von Basiswissen und Alltagskompetenzen. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die Frühkindliche Bildung in seine Bildungsstrategie aufgenommen.⁴ Dabei benutzt das BMZ die Begriffe Frühkindliche Bildung und Vorschulbildung parallel und sieht dies als Teil der allgemeinen Grundbildung. Unter Vorschulbildung versteht das BMZ die „Bildungsangebote für Kinder ab drei Jahren, die meist unter Einbeziehung zuständiger Ministerien in staatlichen oder nicht-staatlichen Einrichtungen durchgeführt werden.“⁵

3. Allgemeine Hindernisse und Herausforderungen beim Auf- und Ausbau von Frühkindlichen Bildungsangeboten in Entwicklungsländern

Eine erfolgreiche berufliche Bildung erfordert ein Bildungsangebot, das auch eine umfassende (früh-)kindliche Förderung einschließt. So heißt es in der deutschsprachigen Kurzfassung des aktuellen Weltbildungsberichts der UNESCO (The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization): „Aber in 30 von 59 Ländern, für die der Weltbildungsbericht in entsprechenden Analysen Daten erhoben hat, verfügt mindestens die Hälfte aller 15- bis 19 Jährigen nicht über solche Basisfertigkeiten. Die Gründe dafür sind vielfältig: Die Jugendlichen haben entweder noch nie eine Schule besucht, brechen die Schule vor dem Abschluss der Primarstufe ab oder besuchen im Alter von 15 bis 19 Jahren immer noch die Grundschule.“⁶ Im Weltbildungsbericht wird darüber hinaus analysiert, in welchen Ländern wie viele 15-24 Jährige die Schule verlassen, ohne das Niveau des unteren Sekundarbereichs zu erreichen. Unterschiede zwischen ländlichen und städtischen Regionen sind dabei besonders auffällig. In Ruanda beispielsweise trifft dies auf mehr als 90 Prozent der 15-24 Jährigen aus ländlichen Regionen zu.⁷

Hindernisse und Herausforderungen in Entwicklungsländern, die den effizienten Aufbau von Bildungsangeboten behindern und größtenteils bereits in der Frühkindlichen Bildung ansetzen, sind vielfältig. Die Darstellung der nachfolgend nur stichpunktartig erwähnten

4 http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/bildung/formale_grundbildung/Handlungsansatze-Allgemeine-Grundbildung/index.html [zuletzt abgerufen am 11.09.2014].

5 Informationen des BMZ vom 11. September 2014 (Anlage 1)

6 Weltbericht: „Bildung für alle 2012“, deutsche Kurzfassung, Deutsche UNESCO Kommission und BMZ, Seite 13; im Internet abrufbar unter: <http://www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/Bibliothek/EFA-2012.pdf> [zuletzt abgerufen am 11.09.2014].

7 Education for All Global Monitoring Report, UNESCO 2012, Seite 259, abrufbar im Internet unter: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002180/218003e.pdf> [zuletzt abgerufen am 11.09.2014].

Beispiele ist Gegenstand einer Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages⁸:

- Familiäre Problematik: Gesundheit, Ernährung, Armut, geringe Bezahlung, Arbeitslosigkeit
- Geschlechterparität, Heirat und Mutterschaft
- Alphabetisierungsrate
- Unzureichende Finanzierung durch Regierungen, Stagnierung der Bildungsausgaben
- Stagnation des Entwicklungshilfeniveaus und Stipendienfinanzierung
- Schulgebühren
- Lehrermangel
- Schulabbrecherquoten, Durchlässigkeit, Anerkennung von Kompetenzen
- Schulweg
- Unterschiedliche Situationen in städtischen und ländlichen Armutsgebieten
- Muttersprachlicher Unterricht
- Krisengebiete, Zerstörung von Schulen
- Zusammenarbeit zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft
- Transparente Abschluss- und Zertifizierungssysteme
- Geringe Bedarfs- und Praxisorientierung
- Arbeitsmarktpolitik: Arbeitslosigkeit, fehlende Informationen über den Arbeitsmarkt, fehlende nationale Agenturen

4. Einzelaspekte zur ODA-Anrechenbarkeit

Unter dem **Begriff Official Development Assistance (ODA)** werden die finanzielle, technische und personelle Unterstützung zusammengefasst, die im Rahmen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit durch das **Development Assistance Committee (DAC)** definiert wurde. Das DAC ist ein Organ der **Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)**. Gemäß einer OECD Resolution vom 23. Juli 1960 wurde das DAC 1961 mit dem Auftrag eingesetzt, in Sachen der Bereitstellung von nationalen Ressourcen zu beraten, Entwicklungsländern im Prozess der ökonomischen Entwicklung zu helfen und den Fluss langfristiger Unterstützung und Entwicklungshilfe zu verbessern.⁹

Im Jahr 1969 verabschiedete das DAC ein Konzept der „Official Development Assistance“, um ODA-Mittel von „**Other Official Flows**“ (**OOF**) zu unterscheiden. Dabei sollten unter ODA jene Leistungen zusammengefasst werden, die mit dem Ziel vergeben werden, die ökonomische und soziale Entwicklung in Entwicklungsländern zu fördern. Zudem sollen

8 [REDACTED]: Berufliche Bildung in Entwicklungsländern, WD2-3000-068/13, 27. August 2013.

9 The Story of Official Development Assistance OCDE/GD(94)67, Helmut Führer, Paris 1996, im Internet abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/3/39/1896816.pdf>.

jegliche finanzielle Mittel konzessionärer Art¹⁰ sein („intended to be concessional in character“). 1972 wurde eine genauere Definition der ODA-Mittel verabschiedet, die bis heute weitgehend unverändert blieb:

„ODA consists of flows to developing countries and multilateral institutions provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies, each transaction of which meets the following test: a) it is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective, and b) it is concessional in character and contains a grant element of at least 25 per cent (calculated at a rate of discount of 10 per cent).“¹¹

Die Anrechenbarkeit verschiedener Posten wurde in den folgenden Jahren allerdings erweitert oder beschränkt.

Immer wieder wird kritisiert, dass die Höhe der ODA-Leistungen zwischen verschiedenen Ländern nur bedingt vergleichbar ist. Insgesamt haben die einzelnen Geber-Länder aufgrund der sehr eng definierten Vorgaben der OECD/DAC zur Anrechenbarkeit der ODA-Mittel wenig Spielraum, um Ausgaben unterschiedlich zu deklarieren. Zudem stellen die regelmäßigen Expertenbegutachtungen ein Instrument dar, auch die Anrechnungsweise und nicht nur Höhe und Art der zur Verfügung gestellten Mittel zu überwachen. Ungeachtet dessen gibt es einen **gewissen Spielraum**.

Beispiele sind **unterschiedliche Besteuerungsverfahren, Unterschiede im Steuerrückfluss von Personalmitteln** und die Möglichkeit des **Auffüllens von staatlichen Mitteln durch den privaten Sektor**, so dass die Daten zwischen den DAC-Geberländern nur bedingt vergleichbar sind. Hinzu kommt, und dies ist besonders wichtig für die Betrachtung deutscher ODA-Leistungen, dass die unterschiedlichen Auffassungen zur Bedingung "concessional in character" gegenwärtig zu Veränderungen führen. Drei DAC-Mitglieder, neben Deutschland sind dies Frankreich und die EU, deklarieren gegenwärtig in ihren ODA-Leistungen Kredite, die andere nicht als konzessionär ansehen.¹² Diese Problematik ist

10 Definition der OECD: “concessional loan: These are loans that are extended on terms substantially more generous than market loans. The concessionality is achieved either through interest rates below those available on the market or by grace periods, or a combination of these. Concessional loans typically have long grace periods.”

11 ODA besteht aus Mittel an Entwicklungsländer und multilaterale Institutionen durch öffentliche Stellen, einschließlich staatlicher und kommunaler Regierungen, oder durch exekutive Stellen. Jede Transaktion hat die folgenden Kriterien zu erfüllen: a) es wird mit dem Hauptziel der Förderung ökonomischer Entwicklung und Wohlstand in Entwicklungsländern bereitgestellt, und b) es ist von konzessionärer Art und beinhaltet einen Beihilfeanteil von mindestens 25 Prozent (berechnet gemäß einem Diskontfaktor von 10 Prozent). (Übersetzung der Verfasserin)

12 OECD: Loan Concessionality in DAC Statistics, DCD/DAC(2013)2, 7. Februar 2013, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2013\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2013)2&docLanguage=En), Seite 5 [zuletzt abgerufen am 11.09.2014].

auch Gegenstand einer Studie der OECD aus dem Jahr 2013. Hierin werden die geschichtliche Entwicklung des ODA-Konzepts und eine mögliche Reformierung diskutiert.¹³

Niels Keijzer vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik schreibt in einem aktuellen Artikel zur Entwicklungsfinanzierung hierzu: „Eine andere Streitfrage ist, wie „weich“ ein Kredit sein muss, um als ODA zu gelten. Einige Regierungen argumentieren, ein Kredit sei konzessionär, wenn die Zinsrate niedriger als der Marktstandard ist. Andere dagegen sehen das nicht wirklich als konzessionär. Die gegenwärtige Definition einzuengen, würde die Länder treffen, die sich sehr um konzessionäre Finanzierung ihrer ODA im Verhältnis zu ihrem BNE bemüht haben wie Frankreich, Deutschland und die Europäische Union. Ob, wie erwartet, eine gemeinsame Entscheidung zu alledem im Oktober gefunden wird, ist ungewiss.“¹⁴

5. Projekte Frühkindlicher Bildung im Zuständigkeitsbereich des BMZ

Laut Information des BMZ¹⁵ werden in dessen Zuständigkeitsbereich Vorhaben in Dschibuti, Namibia, Nicaragua und Tansania unterstützt, die ausschließlich Frühkindliche Bildung adressieren.

Das Finanzvolumen dieser Projekte beläuft sich auf insgesamt etwa 700.000 EUR.¹⁶ Dies entspricht weniger als einem Prozent der deutschen Gesamt-ODA für Bildung in 2012.

Weiterhin gibt das BMZ an:

„Zusätzlich zu den genannten bilateralen Vorhaben fördert das BMZ Frühkindliche Bildung durch ein Vorschulprojekt in Mozambik (u.a. durch die Entsendung einer Integrierten Fachkraft, CIM¹⁷ und begleitende Wirkungsmessung) und die Unterstützung internationaler Expertennetzwerke zur Identifikation wirksamer Interventionen und die Qualitätssicherung im Bereich der Frühkindlichen Bildung.

13 William Hynes, Simon Scott (2013), “The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward”, OECD Development Co-operation Working Papers, No. 12, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1dv3f024-en> [zuletzt abgerufen am 11.09.2014].

14 Niels Keijzer: Neue Messweise, E+Z 2014/08, Seite 342, 25. August 2014, <http://www.dandc.eu/de/article/warum-eine-reform-der-oda-noetig-und-wieso-sie-so-schwierig-ist> [zuletzt abgerufen am 11.09.2014].

15 Informationen des BMZ vom 11. September 2014 [Anlage].

16 DAC CRS Purpose Code 11240 (Early Childhood Education), Abfrage der Daten 2014, Daten beziehen sich auf das Jahr 2012.

17 Centrum für Internationale Migration, http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/bilaterale_ez/akteure_ez/einzelakteure/cim/index.html [zuletzt abgerufen am 16. September 2014].

Im Rahmen der Sektorvorhaben Bildung und Numeracy¹⁸ bestehen enge Kontakte zur Global Partnership für Education (GPE), u.a. um zukünftige Handlungsfelder im Themenfeld der Vorschulbildung konzeptionell und strategisch weiter zu entwickeln. Gemeinsam mit der GPE hat das BMZ im November 2013 deshalb zu einem internationalen „Preschool Workshop“ in Bonn eingeladen. In Fortsetzung dieses Workshops, an dem internationale Schlüsselakteure der Frühkindlichen Bildung teilgenommen haben, unterstützt das BMZ in diesem Jahr konzeptionell und finanziell einen Workshop zu Frühkindlicher Bildung für die Region Ostafrika, der im November 2014 stattfinden wird. Der Ostafrika Workshop wird in enger Zusammenarbeit mit der GPE und UNICEF organisiert. Teilnehmen werden vor allem staatliche und zivilgesellschaftliche Vertreter/-innen aus den Kooperationsländern der Region.“¹⁹

Eine detailliertere Aufschlüsselung laufender Vorhaben Frühkindlicher Bildung im Zuständigkeitsbereich des BMZ ist als Anlage 2 der Ausarbeitung beigelegt.



18 Weitere Informationen zum Vorhaben „Numeracy“ unter: <http://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2013-de-Staerkung-mathematischer-Kompetenzen.pdf> [zuletzt abgerufen am 16. September 2014].

19 Informationen des BMZ vom 11. September 2014 (Anlage 1).

6. Anlagenverzeichnis

Email Korrespondenz mit dem BMZ vom 11. September 2014

Anlage 1

Übersicht zu laufenden Vorhaben im Bereich frühkindlicher Bildung, Informationen des BMZ vom 12. September 2014

Anlage 2