

1. Einleitung¹

1.1. Bildungspolitischer Kontext, Forschungsinteresse und Fragestellung

Obwohl Bildung bereits 1948 in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* in der Charta der Vereinten Nationen als Menschenrecht deklariert und in der Folge in vielen nationalen Verfassungen als Grundrecht integriert wurde, sind zur Jahrtausendwende insbesondere in Entwicklungsländern immer noch ca. 115 Millionen Kinder im schulfähigen Alter – ein Grossteil davon lebt in der Region Sub-Sahara Afrika (36%) – von einer qualitätsgerechten Grundbildung ausgeschlossen und erwerben für ihr (Über)Leben oftmals unzureichendes Wissen und irrelevante Fähigkeiten (Sedel 2005: 31f.). Angesichts dieser Missstände hat die Internationale Gemeinschaft zur Jahrtausendwende drei zentrale, grösstenteils aufeinander abgestimmte und einander ergänzende Bildungsabkommen verabschiedet: am *World Education Forum* 2000 kamen in Dakar zahlreiche Nationen zusammen, um die bereits 1990 eingeleitete Vision einer *Education for All* erneut zu bekräftigen und zu unterzeichnen. Im gleichen Jahr wurde am Milleniumsgipfel der Vereinten Nationen von nahezu allen Staaten eine umfassende globale Armutsbekämpfungsstrategie verabschiedet, in welcher der Grundbildung mit dem Leitsatz „*Achieve Universal Primary Education*“ eine gewichtige Rolle zukommt. Zudem wird Bildung auch als Hauptelement bzw. -instrument der Ende der 90er Jahre lancierten Armutsbekämpfungsstrategien der Weltbank betrachtet. Mit diesen Übereinkommen gab die Internationale Gemeinschaft das globale Versprechen, den Zugang zu und den zeitgerechten Abschluss einer Primarschulbildung für alle sicherzustellen, alle Aspekte der Bildungsqualität zu verbessern und den elementaren Lernbedürfnissen der Schüler – dazu zählen grundlegende Literacy- Mathematik- und Lebenskompetenzen – gerecht zu werden.

Den Abkommen liegen konkrete und umfangreiche Strategiepläne zur Verwirklichung der angestrebten Ziele zugrunde, in denen vielfältige Ansätze aufgezeigt werden, die in ihrer Gesamtheit und Wechselwirkung miteinander zu einer qualitätsgerechten Bildung für alle führen sollen.² Diese Empfehlungen basieren auf den Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte, welche zeigen, dass die enormen Qualitätsdefizite im öffentlichen Bildungssektor vieler Entwicklungsländer neben dem systemübergreifenden Problem der Ressourcenknappheit zu einem beträchtlichen Teil auch auf dysfunktionale Bildungsinstitutionen zurückzuführen sind. *Eine*

¹ In dieser Arbeit wird der Einfachheit halber immer die maskuline Wortform verwendet, selbstverständlich sind damit sinngemäss immer beide Geschlechter gemeint, es sei denn, es wird explizit eine Differenzierung ausgedrückt.

² Die strategischen Richtlinien der EFA-Bewegung sind im „*Dakar Framework for Action*“ (UNESCO 2000) festgehalten. Die notwendigen politischen Massnahmen zur Erreichung des Milleniumsziels „*Achieve Universal Primary Education*“ wurden von einer auf den Bereich Bildung spezialisierten Arbeitsgruppe erarbeitet und mit dem Bericht „*Toward Universal Primary Education: Investments, Incentives and Institutions*“ (UN Millenium Project 2005) publiziert. Im Rahmen der PRSP der Weltbank wird Bildung im Strategiepapier Kapitel 19 abgehandelt (Aoki et al. 2002).

zentrale Massnahme, die in allen Strategieplänen stark hervorgehoben und gewichtet wird, bildet deshalb die mit der Etablierung des internationalen Entwicklungsparadigmas der *Good Governance* zunehmend geforderte Mitwirkung und Partizipation der Eltern und Gemeindemitglieder am Primarschulalltag und Lernprozess ihrer Kinder. Durch diese Initiative sollen nicht nur zusätzliche Ressourcen auf lokaler Ebene mobilisiert, sondern in erster Linie auch Institutionen im Bildungsbereich optimiert bzw. institutionelle Schwächen von Bildungssystemen beseitigt werden. Zu den drei gravierendsten institutionellen Defiziten, welche das Bild des lokalen Schulalltags vieler Entwicklungsländer – und so auch jenes der Region Subsahara-Afrika – prägen, zählen erstens ein ineffizientes schulisches Ressourcenmanagement, zweitens eine demotivierte und demoralisierte Arbeitsweise des Schulpersonals und drittens eine tiefe Kluft zwischen den staatlich ausgearbeiteten und den, den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung entsprechenden, Inhalten und Methoden des täglichen Unterrichts (vgl. Kapitel 6.2.4.).

Die Argumentation auf bildungspolitischer Ebene geht Hand in Hand mit der wachsenden Überzeugung zeitgenössischer Bildungsforscher, vor allem aus der Bildungsökonomie, welche basierend auf Erkenntnissen zahlreicher Studien postulieren, dass Schülerleistungen durch die blosser Aufstockung des Ressourcenhaushalts (Unterrichtsmaterial, Schulausstattung, Anzahl und Bildung der Lehrer, Klassengrösse etc.) nur unzureichend gesteigert werden können. Würde man hingegen den Fokus vermehrt auf die institutionellen Rahmenbedingungen richten, welche die Bildungsproduktion, also den Transformationsprozess von Bildungsinputs zu Bildungsoutputs in Schulen, steuern, könnte diese in Entwicklungsländern noch weitgehend unerforschte *black box* effizienter und kosteneffektiver gestaltet und die Schülerleistungen erheblich gesteigert werden (vgl. Kapitel 4). Obwohl zahlreiche nationale Regierungen, Entwicklungsorganisationen und NGOs in Drittweltländern, die Vorzüge der Eltern- und Gemeindepertizipation hinsichtlich der Verbesserung der Schulqualität preisen, sind empirische Studien und detaillierte Analysen des Partizipationskonzepts vor allem für die Region Subsahara-Afrika bis dato relativ selten. Man weiss nicht nur wenig über die Art und Weise wie, wie häufig oder intensiv sich Eltern und Gemeindemitglieder an öffentlichen Schulen partizipatorisch einbringen. Noch weniger im Bilde ist man darüber, inwiefern verschiedene Partizipationsformen zu einem effizienteren und lernwirksameren Schulbetrieb und damit auch zu besseren schulischen Leistungen beitragen können (vgl. Kapitel 6.6.).

Aufgrund der aktuellen bildungspolitischen und -ökonomischen Brisanz dieser Thematik, möchte ich mich in der vorliegenden Studie der Frage widmen, ob Schulen, an denen Eltern und sonstige Gemeindemitglieder sich im lokalen Schulwesen stärker engagieren, bessere Schülerleistungen hervorbringen und inwiefern allfällige positive Effekt auf die institutionel-

len Auswirkungen der Partizipation zurückzuführen sind. Konkret suche ich Antworten auf die Frage, inwiefern in anglophonen afrikanischen Staaten südlich der Sahara durch die Mitwirkung der Eltern und Gemeindemitglieder am Bildungsprozess ihrer Kinder die institutionellen Rahmenbedingungen des Primarschulalltags so optimiert werden können, dass Bildungsressourcen effizienter verwaltet werden, schulinterne Akteure eine motiviertere und professionellere Arbeitsweise an den Tag legen, die Unterrichtsmethoden besser auf lokale Lebensbedingungen abgestimmt und dadurch letztlich die Schülerleistungen gesteigert werden.

1.2. Datensatz und Aufbau der Arbeit

Für diese Analyse verwende ich Daten der zweiten Erhebung des *Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality* (SACMEQ), welche im Zeitraum zwischen 2000 und 2002 in 14 anglophonen afrikanischen Staaten durchgeführt wurde. Dies ist einer der wenigen Datensätze, welcher die Evaluation verschiedener individueller und schulischer Einflussfaktoren auf die Schülerleistungen der 6. Klasse über mehrere Länder Süd- und Ostafrikas hinweg zulässt und ist deshalb ein wertvolles Instrument zur Überprüfung der Wirksamkeit und Tragweite lancierter institutioneller Massnahmen der Region. Wohlwissend, dass jede einzelne Nation auf den jeweiligen landesspezifischen Kontext abgestimmte Bildungsreformen für sich beansprucht, um die angestrebten Ziele internationaler Bildungsabkommen zu erreichen, verbindet die Bildungssysteme anglophoner Staaten in Subsahara-Afrika dennoch eine – historisch und gegenwärtig – ähnliche bildungspolitische Ausgangslage (vgl. Kapitel 2), weshalb sie in den analytischen Modellen der vorliegenden Studie gemeinsam betrachtet werden.³ Der Aufbau der Arbeit gliedert sich wie folgt: Zunächst soll die Rolle der lokalen Bevölkerung im anglophon-afrikanischen Bildungswesen historisch und bildungspolitisch kontextualisiert und im Anschluss daran das Konzept der Eltern- und Gemeindepertizipation begrifflich und inhaltlich konkretisiert und definiert werden. In einem weiteren Schritt wird eine zeitgenössische Bildungsproduktionsfunktion modelliert. Dabei wird gezeigt, weshalb Bildungspolitiker und -forscher seit einigen Jahren auch in Entwicklungsländern immer mehr die Schulqualität in Form von Schülerleistungen und nicht mehr primär die Einschulungsraten als den geeigneten Bildungsoutput betrachten und sich auf der ‚Input-Seite‘ zunehmend von ressourcenorientierten Bildungsreformen distanzieren und ihren Fokus vermehrt auf die Entwicklung und Optimierung von Institutionen richten, welche den Bildungsproduktionsprozess steuern. Nach einem kurzen Überblick über den aktuellen Forschungsstand zu den Effekten von traditionel-

³ Man könnte an dieser Stelle auch aus einer Weltgesellschaftsperspektive argumentieren und die gemeinsame Betrachtung der Länder mit der globalen Konvergenz der internationalen Bildungspolitik legitimieren (vgl. Singleton 2005: 19).

len Schulinputs auf die Schülerleistungen folgt eine ausführliche Erläuterung des theoretischen Hintergrunds zu den institutionellen Auswirkungen verschiedener Formen der Eltern- und Gemeindepertizipation. Eingebettet in die Strömung des Neoinstitutionalismus und als theoretisches Teilkonstrukt der Neuen Institutionenökonomik liefert der Prinzipal-Agent-Ansatz wertvolle Erklärungsansätze sowohl zur Entstehung von institutionellen Schwächen in Bildungssystemen als auch zur Beseitigung dieser Defizite durch eine verstärkte Eltern- und Gemeindepertizipation. Zudem soll erläutert werden, wie durch die elterliche und kommunale Partizipation wertvolles Sozialkapital erzeugt werden kann, welches nicht nur im Rahmen der Prinzipal-Agent-Theorie eine bedeutende Rolle bei der Stärkung institutioneller Optimierungsprozesse spielt, sondern auch im Rahmen der Sozialkapitaltheorie von James Coleman als funktionale Ressource zur Bildung von Humankapital beitragen kann. Nach einer modellhaften Veranschaulichung des theoretischen Hintergrunds und der Erläuterung des bisherigen Forschungsstandes zu den institutionellen Effekten der Eltern- und Gemeindepertizipation in verschiedenen Entwicklungsländern folgt die Formulierung der Hypothesen. Der empirische Teil der Arbeit beginnt mit der Beschreibung des SACMEQ II-Datensatzes, der verwendeten Variablen sowie allgemeinen deskriptiven Statistiken. Es folgt die Modellierung der Regressionsgleichung des für die vorliegende Studie zentralen Zwei-Ebenen-Modells sowie die sukzessive empirische Überprüfung der Hypothesen. Abschliessend werden die Ergebnisse meiner Analyse sowie zusammengefasst und diskutiert.