

Claudia Richter/Ricardo Morales Ulloa

Education for All in Honduras – 15 Jahre nach Dakar

Zusammenfassung

Im Fokus des Aufsatzes steht Honduras als eines jener 60 Länder weltweit, die in den letzten 12 Jahren an der *EFA-Fast-Track-Initiative (EFA-FTI)* teilgenommen haben, um eine umfassende Primarschulbildung zu erreichen und die Chancengleichheit beim Zugang zu Bildungsangeboten zu verbessern. Zum einen wird ein kurzer Rückblick auf EFA-FTI angeboten. Zum anderen wird verdeutlicht, dass es seit dem Jahr 2000 in dem kleinen zentralamerikanischen Land einige bedeutende Fortschritte gegeben hat, wenn auch die EFA-Ziele klar verfehlt wurden. Es werden einige mögliche Gründe beschrieben, die der erfolgreichen Umsetzung abträglich waren und Empfehlungen formuliert.

Schlüsselworte: *Bildung, Bildungsqualität, internationale Bildungspolitik, EFA, Entwicklungshilfe, Lateinamerika, UNESCO*

Abstract

The main focus of this article is Honduras, one of the 60 countries worldwide, which has participated in the *EFA-Fast Track Initiative (EFA-FTI)* during the last 12 years in order to achieve a comprehensive primary education and increase equal opportunities with regard to access to education. On the one hand the article presents a brief review about the history of EFA-FTI. On the other hand the authors illustrate, that since 2000 this small Central American country has been made some significant advances, although the achievement of the EFA-goals was clearly missed. Furthermore, the authors attempt to show some possible causes, that were detrimental for the successful achievement of EFA-goals, and express some recommendations.

Keywords: *Education, Quality Education, International Educational Policy, EFA, Foreign Aid, Latin America, UNESCO*

Vorbemerkungen

Anfang April 2015 erschien der 12. Weltbildungsbericht mit dem Titel „Bildung für alle 2000–2015: Erfolge und Herausforderungen“ (UNESCO 2015a). Es handelt sich hierbei um den Abschlussbericht einer Reihe von Evaluationsberichten, die seit 2002 jährlich von der UNESCO in Auftrag gegeben und von einer unabhängigen Kommission verfasst wurden. Auf der Grundlage aktueller Statistiken, detaillierten Analysen zu bildungspolitischen Strategien und verschiedenen Einzelfallbeispi-

len werden alle sechs EFA-Ziele (vgl. Datta/Lang-Wojtasik/Lange in diesem Heft) nacheinander evaluiert und zentrale Praxisbeispiele und bildungspolitische Maßnahmen vorgestellt, die in den vergangenen 15 Jahren bei der Realisierung einer universellen Grundschulbildung förderlich bzw. hinderlich waren. Im Blickfeld steht hierbei auch der Einfluss nationaler Finanzentwicklungen und internationaler Finanzhilfen. Unter Berücksichtigung früherer *EFA-Monitoring Reports* versucht der Bericht, klare Empfehlungen zu formulieren, die nationalen und internationalen Entscheidungsträgern bei der Ausarbeitung einer Bildungsgenda für die Zeit nach 2015 in den einzelnen Ländern behilflich sein sollen, um die bislang nicht erreichten Ziele verwirklichen zu können (UNESCO 2015b). Obwohl in den letzten Jahren noch einmal große Anstrengungen unternommen wurden, die EFA-Ziele zu erreichen, kommt auch dieser Bericht zu dem Ergebnis, dass die Ziele insgesamt nicht erreicht wurden.

Im vorliegenden Beitrag steht Honduras im Mittelpunkt – eines der 60 Länder weltweit, die in den vergangenen zwölf Jahren an der *EFA-FTI* teilgenommen haben, um die Bildungsqualität im Land zu verbessern. *EFA-FTI* ist eine internationale Initiative, die 2002 von der Weltbank ins Leben gerufen wurde, um arme Länder finanziell und strategisch im Hinblick auf eine flächendeckende Primarschulbildung und eine erhöhte Chancengleichheit beim Zugang zu Bildung zu unterstützen (vgl. Richter 2010; 2013a). Sie wurde 2011 in *Global Partnership for Education* umbenannt.

Der Beitrag ist in vier Teile untergliedert. Zunächst wird ein kurzer Rückblick zur Geschichte der Fast Track Initiative in Honduras gegeben. Danach wird gezeigt, dass Honduras seit 2000 durchaus einige bedeutsame Fortschritte erzielen konnte, auch wenn die Erreichung der EFA-Ziele verfehlt wurde und der dritte Teil versucht, mögliche Ursachen aufzuzeigen, die für die erfolgreiche Umsetzung der EFA-Ziele in Honduras hinderlich waren. Abschließend werden im Ausblick noch einige Empfehlungen formuliert.

EFA-FTI in Honduras

Ein Jahr nach der Konferenz von Dakar fand in Amsterdam die *Accelerating Action towards EFA Conference* statt, die u.a. von der Weltbank initiiert wurde. Auf der Konferenz sollte diskutiert werden, wie die Umsetzung der Millenniumsziele inkl. universelle Primarschulbildung und Verminderung der Geschlechterungleichheiten insbesondere in Ländern mit günstigen Vorausset-

zungen beschleunigt werden kann. Das Ergebnis am Ende der Konferenz war ein Aktionsplan, in dem wichtige Voraussetzungen und Maßnahmen für eine erfolgreiche Zielerreichung von EFA formuliert wurden. Im Mai 2002 legte die Weltbank das Konzept ihrer EFA-Fast Track Initiative vor und bereits im Juni wurden die ersten Teilnehmerstaaten benannt, darunter auch Honduras.

Die ausgewählten Länder wurden aufgefordert, bis September des gleichen Jahres einen verbindlichen nationalen Aktionsplan für den Bildungssektor auszuarbeiten und diesen bei der Weltbank einzureichen. Die verschiedenen Bildungssektorpläne wurden dann im November auf einem Treffen der internationalen Geberländer in Brüssel vorgestellt. Darüber hinaus wurden erste Verhandlungen zur Finanzierung der EFA-FTI Pläne geführt (vgl. Richter 2010; 2013a). Neben Burkina Faso, Guinea, Guyana, Mauretanien, Nicaragua und Niger war Honduras eines der ersten sieben Länder, dessen Entwurf genehmigt und somit dessen Teilnahme an EFA-FTI bewilligt wurde (vgl. Bermingham 2015).

Die Gründe für die Bewilligung waren verschiedener Art. Zum einen war Honduras eines der ärmsten Länder Lateinamerikas. Seit Mitte der 1970er Jahre war die Armutsrate kontinuierlich gestiegen. Hinzu kam, dass der Hurrikan ‚Mitch‘, der Ende Oktober 1998 große Teile des Landes verwüstet und einen Gesamtschaden von schätzungsweise 3,6 Mrd. US-Dollar verursacht hatte, das Land um einige Jahre in seiner Entwicklung zurückgeworfen hatte. Die Kosten für den geschätzten Wiederaufbau lagen bei 5 Mrd. US-Dollar (vgl. Saldomando 2005). Viele Honduraner lebten von der Schattenwirtschaft und in prekären sozialen Verhältnissen. Massen wanderten auf (il)legalen Wegen meist in die USA aus. Knapp über 70 % der Bevölkerung lebte unterhalb der staatlich festgelegten Armutsgrenze (vgl. Saldomando 2005). Allerdings führte der Hurrikan ‚Mitch‘ auch zu einer besseren und intensiveren Koordinierung der internationalen Gebergemeinschaft und zu einer größeren Beteiligung der Zivilgesellschaft – ein weiterer Bewilligungsgrund. So begann noch im selben Jahr der Naturkatastrophe ein gesellschaftlicher Diskussionsprozess, um zukünftige Entwicklungsstrategien für den Wiederaufbau und die nationale Transformation des Landes, an dem unterschiedliche staatliche, zivilgesellschaftliche und internationale Akteure beteiligt waren. Dabei entstanden verschiedene strategische Reformvorschläge für den Bildungssektor sowie ein erster Entwurf für die Verwirklichung einer universellen Primarschulbildung. Darüber hinaus hatte sich die schon seit Mitte der 1990er Jahre im Land aktive internationale Gebergemeinschaft verpflichtet, den EFA-Plan zu unterstützen.¹ Eine erfolgreiche Umsetzung der EFA-Ziele schien also möglich, trotz der Risiken aufgrund mangelnder technischer und finanzieller Hilfe (vgl. Secretaría de Educación 2003; 2014; Richter 2010).

Nach der Bewilligung des Bildungssektorplans im November 2002 wurde zunächst mit Unterstützung der internationalen Gebergemeinschaft ein Operativplan für die ersten 18 Monate erarbeitet. Dieser Operativplan beinhaltete eine detaillierte Beschreibung der EFA-Aufgabenbereiche, einen Finanzierungs- und Operationalisierungsplan, eine umfassende Beschreibung der Rahmenbedingungen sowie eine Darstellung des Controlling- und Monitoringsystems. Bei dem EFA-Plan handelt es sich um einen nationalen Plan, der zwei Hauptziele umfasst. Zum einen soll die Abschlussrate im Primarschulbereich bis 2015 erhöht, zum anderen die Schülerleistungen in Mathematik und Spanisch verbessert werden (vgl. Tab. 1).

	2000	2005	2008	2011	2015
1. Erhöhung der Abschlussrate im Primarschulbereich					
- in der Regelzeit von 12 Jahren	31.9	32.0	35.0	65.0	85.0
- unabhängig vom Alter	69.0	75.0	82.5	90.0	100.0
2. Verbesserung der Schülerleistungen					
- in Mathematik/Spanisch (6. Kl.)	42.0	45.0	55.0	61.0	70.0

Tab. 1: Allgemeine EFA-Ziele Honduras
Quelle: Secretaría de Educación 2002, S. 26.

Verwirklicht werden sollten diese beiden Ziele durch eine verbesserte Lehreraus- und -fortbildung, ein Ausbau des Vorschulangebots, gerechtere Zugangsmöglichkeiten und eine verbesserte Schul- und Unterrichtsqualität. Dafür wurden fünf Aufgabenbereiche (*programas*) festgelegt, die wiederum in mehrere Teilbereiche (*componentes*) unterteilt sind. Insgesamt umfasst der Plan vier der sechs EFA-Ziele: Ausbau und Verbesserung der vorschulischen Erziehung (Ziel 1), universelle Primarschulbildung (Ziel 2), gleichberechtigter Zugang zu Bildung (Ziel 5) und Verbesserung der Schulqualität (Ziel 6). Erwachsenenalphabetisierung (Ziel 4) und die Entwicklung von Fertigkeiten (*skills development*) (Ziel 3) werden tendenziell vernachlässigt. Priorität haben vor allem die universelle Primarschulbildung und der gleichberechtigte Zugang zu Bildung. Für die Messung der Erreichung der EFA-Ziele wurden Indikatoren festgelegt (vgl. Richter 2010; vgl. Tab. 2).

	2000	2005	2015
Obligatorisches Vorschuljahr für alle 5-Jährigen	32.0	50.0	100.0
Einschulungsrate in % im Primarbereich mit 6 Jahren	28.0		100.0
mit 7 Jahren	58.0	65.0	100.0
Abschlussrate in % im Primarbereich (6. Klasse) in der Regelzeit mit 12 J. (Netto)	31.9	32.0	85.0
Unabhängig vom Alter (Brutto)	69.0	75.0	100.0
Wiederholungsrate in %			
1. Klasse	18.5	13.0	4.0
2. Klasse	10.8	7.5	3.0
3. Klasse	8.1	5.6	2.0
4. Klasse	5.2	3.6	2.0
5. Klasse	3.5	2.5	1.0
6. Klasse	1.0	1.0	1.0
Abbrecherrate in %	3.4	2.2	0,0
Erhöhung der effektiven Schultage pro Jahr		200	200

Tab. 2: EFA-Indikatoren in Honduras
Quelle: Secretaría de Educación 2002, S. 26–32.

Der EFA-Plan sollte durch die honduranische Regierung und die internationale Gebergemeinschaft finanziert werden. Für die Umsetzung wurden insgesamt 4,61 Mrd. US-Dollar (jährlich: 355 Mio. US-Dollar) veranschlagt (Secretaría de Educación, 2010, S. 57) und vier verschiedene Finanzierungsmodalitäten festgelegt, die in dem *Memorandum of Understanding* (2003) definiert sind: (1) Gemeinschafts- bzw. Korbfinanzierung (*Fondo Común*), (2) Projektförderung, (3) Beratungstätigkeit und (4) ergänzende Programmförderung. Jedes internationale Geberland konnte diese Finanzierungsmodalitäten entsprechend seiner nationalen Vergaberichtlinien nutzen (vgl. Richter 2010).

Erfolge und Herausforderungen

Honduras, eines der flächenmäßig kleinsten (112.492 km²) und bevölkerungsärmsten (2014: ca. 8,6 Mio. EW) Länder Lateinamerikas, hat einen außerordentlich hohen Anteil an junger Bevölkerung, so dass die Grundschulbildung eine besonders bedeutende Rolle spielt. 2014 waren ungefähr 35 % der Gesamtbevölkerung unter 15 Jahre bzw. 44 % unter 19 Jahre (vgl. CIA-World Factbook 2014; Secretaría de Educación 2014). Nach Angaben des Bildungsministeriums befinden sich aktuell zwei Millionen Kinder und Jugendliche im Bildungssystem (vgl. Secretaría de Educación 2014, S. 2). Der Zugang zu Bildung scheint mittlerweile kein ernsthaftes Problem mehr zu sein. Ähnlich wie andere lateinamerikanische Länder ist das Land nicht weit davon entfernt, eine universelle (Primar-)Schulbildung zu garantieren. Die Netto-Schulbesuchrate² im Primarbereich liegt bei 97 % (Stand: 2011; UNESCO, 2014a, S. 389) und 2014 absolvierten rund 98 % der Schülerinnen und Schüler die 6. Klasse (vgl. Secretaría de Educación 2014, S. 5), wobei darauf hingewiesen sei, dass je nach Quelle die statistischen Zahlen stark variieren und daher nur als eine Schätzung gesehen werden können. Zum Teil werden auch recht unterschiedlich die Netto- und Bruttoreaten verwendet, sodass eine Vergleichbarkeit selten möglich ist.

Glaubt man den Aussagen der honduranischen Presse und des Bildungsministeriums, so sind vermeintlich auch die im EFA-Plan festgelegten 200 Schultage pro Jahr endlich sichergestellt (vgl. Tab. 2; República de Honduras/Secretaría de Educación 2013, S. 6; „Honduras...“ 2015). Bereits in den 1990er Jahren hatte die Regierung im Zuge der Modernisierung des Bildungssystems das Schuljahr von 135 auf 200 Unterrichtstage ausgeweitet. Doch viele Jahre blieb die Anzahl der Schultage pro Jahr vergleichsweise sehr niedrig. Durchschnittlich besuchte ein honduranisches Kind ca. 110 Tage im Jahr die Schule, mit jeweils drei effektiven Unterrichtsstunden (330 Unterrichtsstunden jährlich; Secretaría de Educación 2002, S. 10).³

Zudem hat Honduras große Anstrengungen unternommen, ein nationales Monitoringsystem im Bildungsbereich zu etablieren, das auf nationaler Ebene die Schülerleistungen im Grundschulbereich evaluiert. 1995 wurde die *Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE)* an der Nationalen Pädagogischen Hochschule Francisco Morazán (*Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, UPNFM*) eingerichtet, die 1997 eine erste Langzeituntersuchung in Mathematik und Spanisch im Primarschulbereich durchführte. Darüber hinaus hat Honduras mittlerweile vereinzelt an diversen internationalen und regionalen Schülerleistungsmessungen teilgenommen (vgl. z.B. TIMSS 2011; PIRLS 2011; PEIC 1997; TERCE 2013; Richter 2013b).

Auf den ersten Blick haben die Bildungsbestrebungen der letzten 15 Jahre also durchaus zu einer Verbesserung der Bildungssituation in Honduras geführt, doch die eigentlichen Herausforderungen liegen darin, den Kindern einen rechtzeitigen sprich einen altersgerechten Zugang zu Bildung zu ermöglichen und ihnen eine qualitativ angemessene Schulbildung sicherzustellen, die sie in der Regelzeit beenden. 2013 konnten nur rund 74,7 % der Kinder im Alter von sechs Jahren eingeschult werden und lediglich 70 % der Primarschüler und Primarschülerinnen schlossen die Schule mit 12 Jahren ab (EFA-Ziel 2015: 85 %). Zudem beenden in der Regel nur 22 von 100 Schülern und

Schülerinnen der 1. Klasse die 9. Klasse (*Educación Básica*; vgl. Secretaría de Educación, 2014, S. 3f.). Die hohen Abbrecher- und Wiederholungsraten sind noch immer alles andere als befriedigend, obwohl sich auch diese in den letzten Jahren verringert haben. Zwischen 1999 und 2011 sank die durchschnittliche Wiederholungsrate im Primarbereich von 9,2 % auf 4,6 % (vgl. UNESCO 2014a, S. 396; PREAL 2002, S. 45) und die Abbrecherquote von 3,2 % (1998) auf 2,4 % (2013); im Sekundarbereich lag sie 2013 bei 8,1 % (vgl. Programa Estado de la Nación 2015; PREAL 2002, S. 45). Damit ist Honduras weit entfernt, seine EFA-Ziele zu erreichen (vgl. Tab. 2). Allerdings haben sich die Schülerleistungen in Mathematik und Spanisch durchaus verbessert. So erhöhten sich bspw. die Lernleistungen der Sechstklässler in Mathematik von 39 % (2002) auf 57 % (2013) und in Spanisch konnte sogar 2013 bereits das EFA-Ziel erfüllt werden (vgl. Tab. 3).

	2002	2013	2014	EFA-Ziel 2015
Mathematik (6. Klasse)	39 %	57 %	69 %	70 %
Spanisch/Lesen (6. Klasse)	44 %	70 %	60 %	70 %

Tab. 3: Lernleistungen der Sechstklässler in Mathematik und Spanisch Quelle: Secretaría de Educación 2013, S. 40; Secretaría de Educación, UPNFM & UMCE 2005, S. 26; MIDEH 2015, S. 46.

Ein weiteres Ziel im Rahmen von EFA-FTI war es, die vorschulische Erziehung in Honduras auszubauen und ein obligatorisches Vorschuljahr für alle 5-jährigen Kinder einzuführen (vgl. Tab. 2). In diesem Zusammenhang sollte die frühkindliche Erziehung institutionalisiert und legalisiert werden, denn bis dato schrieb das Bildungsgesetz von 1966 lediglich eine vorschulische Erziehung von drei Jahren vor, die für Kinder im Alter von vier bis sechs Jahren sowohl im formalen als auch im nonformalen Bildungssektor angeboten wurde und weder verpflichtend noch kostenfrei war (vgl. Ley Orgánica de Educación 1966, Art. 20; Secretaría de Educación/GTZ 1997). Darüber hinaus sollten Lehr- und Lernmaterialien entwickelt und verteilt, ein Evaluierungs- und Kontrollsystem eingerichtet und Erzieherinnen und Erzieher sowie Tutoren aus- und fortgebildet werden (vgl. Secretaría de Educación 2002, S. 29f.; Richter 2010, S. 209f.). Im Jahr 1999 hatten in Honduras schätzungsweise nur 10% der Beschäftigten einen angemessenen Abschluss, um in frühkindlichen Einrichtungen arbeiten zu können (vgl. PREAL 2002, S. 20).

Im Bereich der vorschulischen Erziehung sind zwar die Aktivitäten in den vergangenen zehn Jahren sprunghaft angestiegen. Mit dem 2003 neu eingeführten Curriculum und dem 2012 verabschiedeten neuen Bildungsgesetz (*Ley Fundamental de Educación*) wurde u.a. der rechtliche Grundstein für ein obligatorisches Vorschuljahr gelegt. Auch verdoppelte sich zwischen 1999 und 2011 die Bruttoschulbesuchsrates für Kinder im Vorschulalter. Doch mit 44 % (2011) liegt Honduras noch weit unter dem lateinamerikanischen Durchschnitt von 75 % und seinem EFA-Ziel von 100 % (weltweit: 50 %; UNESCO 2014a, S. 424; 428). Das vorschulische Angebot wird mit knapp der Hälfte durch die honduranische Regierung abgedeckt; der andere Teil durch internationale Kooperationspartner, die Kirche, verschiedene nationale Organisationen und Stiftungen, deren inhaltliche Angebote jedoch meist nicht dem Nationalen Curriculum entsprechen.

Nach Aussagen von Cristian Munduate, Repräsentantin von UNICEF in Honduras, können noch immer von den schät-

zungsweise 215.000 Kindern im Alter von fünf und sechs Jahren ca. 65.000 das obligatorische Vorschuljahr nicht in Anspruch nehmen; vor allem arme und marginalisierte Kinder haben einen erschwerten Zugang, obwohl sie am meisten davon profitieren würden (vgl. La Prensa 2015a; b). Honduras hat allerdings die Universalisierung der vorschulischen Erziehung als prioritär für die zukünftige Bildungspolitik des Landes erklärt. So teilte Anfang März diesen Jahres der Bildungsminister Marlon Escoto der Presse mit, dass die honduranische Regierung gemeinsam mit der Internationalen Gebergemeinschaft allein für den vorschulischen Bereich ca. 1,6 Mrd. Lempiras (rund 68,4 Mio. EUR; Stand: 10.03.2015) aufbringen will; eine Forderung, die im September 2014 im Rahmen einer UNICEF-Studie an die honduranische Regierung herangetragen wurde (vgl. La Prensa 2015a). Darüber hinaus wurde eine gesetzliche Neuregelung verabschiedet, die die Einschulung von 5-Jährigen legalisiert, um die Zahl der Kinder, die bis dato keine vorschulische Erziehung erfahren konnte, zu reduzieren.

Gemessen an den nüchternen Tatsachen ist Honduras sicherlich weit entfernt von seinen EFA-Zielen. Die Besuchsrate von 44 % im Vorschulbereich ist mehr als bescheiden, die Nettoeinschulungsrate von 97 % kann sich zwar sehen lassen, dennoch befinden sich ungefähr 30.000 Kinder nach wie vor außerhalb des Bildungssystems. Nicht zu vergessen ist das dritte EFA-Ziel (Absicherung der Lernbedürfnisse von Jugendlichen), das in Honduras – ähnlich wie in vielen anderen Ländern – am meisten vernachlässigt wurde, da weder Zielvorgaben noch Indikatoren im EFA-Plan festgelegt wurden (vgl. UNESCO 2014b, S. 6). Die Situation von Jugendlichen ist in Honduras besonders schwierig. Viele von ihnen besitzen keine abgeschlossene Schul- bzw. Berufsausbildung, und sie verfügen über kein regelmäßiges Einkommen bzw. nur über einen Mindestlohn. Die Jugendarbeitslosigkeit ist extrem hoch. Durch die damit verbundene Ausweg- und Perspektivlosigkeit geraten viele Jugendliche, aber auch Kinder, auf die Straße. Dort werden sie nicht selten von Jugendbanden, den sogenannten *maras* oder *pandillas juveniles*, angeworben, die Solidarität, Zugehörigkeit und „schnelles Geld verdienen“ versprechen (vgl. Richter 2015).

Auch hinsichtlich von mehr Chancengleichheit im Bildungsbereich haben die Ergebnisse bislang die ambitionierten Zielvorgaben nicht erreicht. Geschlechterparität in der Grund- und Sekundarschule hätte in Honduras eigentlich bereits 2005 gewährleistet sein müssen. Doch beendeten 2010 noch immer mehr Mädchen (81 %) als Jungen (72 %) die Primarschule (vgl. UNESCO 2014a, S. 397), wobei in der Sekundarstufe die Disparität eher zu Lasten der Mädchen geht (2011: 74 % der Jungen, 67 % der Mädchen; ebd., S. 405). Darüber hinaus bleibt vor allem Kindern und Jugendlichen aus armen, ländlichen und sozial prekären Verhältnissen eine gute Schulbildung verwehrt. Im Vergleich zu den 20 % der Reichsten, die durchschnittlich zehn Jahre die Schule besuchen, gehen die 20 % der Ärmsten in der Regel nur fünf Jahre zur Schule. Auch fallen ihre Lernleistungen tendenziell schlechter aus, sie wiederholen und brechen häufiger ihre Schulbildung frühzeitig ab und besuchen seltener eine Vor- oder Sekundarschule (vgl. PREAL 2010). So ist die vorschulische Erziehung in Honduras vorrangig ein Privileg der städtischen Mittel- und Oberschicht, da in ländlichen Regionen kaum ein Angebot vorhanden ist. Folglich ist Bildung nicht nur ein Faktor, der zu mehr Chancengleichheit führt, sondern parallel dazu auch

die Gefahr der Benachteiligung durch Exklusion in sich birgt. Denn viele der Errungenschaften der letzten Jahre kann ein Großteil der Bevölkerung nicht in Anspruch nehmen.

Ungeachtet dessen hat die honduranische Regierung gemeinsam mit der internationalen Gebergemeinschaft seit der Einführung des Aktionsprogramms *Education for All* einige Fortschritte auf den Weg gebracht, die hervorzuheben sind. Auch ist das Problembewusstsein hinsichtlich der mangelnden Bildungsversorgung und der Notwendigkeit zusätzlicher Anstrengungen gestiegen. Obwohl es mitunter schwierig ist, die Probleme bei der Umsetzung der EFA-Ziele im Detail festzustellen und daraus allgemein gültige Schlussfolgerungen zu ziehen, soll trotzdem im Folgenden versucht werden, einige Ursachen aufzuzeigen, die für die erfolgreiche Umsetzung der EFA-Ziele in Honduras hinderlich waren.

Mögliche Ursachen für die Nicht-Erreichung der EFA-Ziele

Zunächst ist erst einmal festzuhalten, dass der EFA-Plan in Honduras mit seinen mehr als 200 Maßnahmen ein sehr ehrgeiziges und komplexes Vorhaben darstellt, das von politischen Entscheidungen, persönlichem Einfluss wichtiger Beteiligter, ökonomischen Zwängen und der Verfügbarkeit notwendiger Mitarbeitenden und der Ausstattung in den letzten zwölf Jahren beeinflusst wurde. Die kontinuierliche Entwicklung eines allgemeinen Handlungsrahmens, die Spezifikation notwendiger personeller und finanzieller Ressourcen, die Delegation einzelner Programmaktivitäten auf bestimmte Personen oder Institutionen, die Aufstellung eines Zeitplans konnte unter den gegebenen finanziellen, personellen und administrativen Bedingungen nicht realisiert geschweige denn überwacht und evaluiert werden.

Eine Ursache hierfür kann sicherlich in den sehr instabilen politischen Verhältnissen und den ständigen Regierungswechseln gesehen werden, die eine kontinuierliche und nachhaltige Entwicklung immer wieder behinderten. So gab es allein im Zeitraum zwischen 2002 und 2008 zwei Regierungswechsel und vier Wechsel im Bildungsministerium. Nicht zu vergessen ist zudem der zivilmilitärische Staatsstreich im Jahr 2009 gegen den damaligen linksgerichteten Präsidenten José Manuel Zelaya Rosales, der Honduras in einen Ausnahmezustand brachte und die Situation im Land drastisch verschlimmerte. Viele wichtige politische Prozesse wurden dadurch blockiert. Aufgrund der politischen Krise konnte drei Jahre weitgehend nicht an der Umsetzung des EFA-Plans gearbeitet werden, da die Gelder dafür gesperrt und einige erst 2012 von der internationalen Gebergemeinschaft wieder frei gegeben wurden. Zudem begann im Mai des gleichen Jahres der Wahlkampf für die im November 2013 erneut stattfindenden Präsidentschaftswahlen, sodass davon auszugehen ist, dass auch zwischen Mai 2012 und November 2013 wenig passierte.

Neben der mangelnden Kontinuität kann als eine weitere Ursache die unzulängliche Finanzierung von EFA gesehen werden. Von Beginn an bemängelten Bildungsexperten in Honduras, dass die vorgesehenen Finanzierungsmittel für die Umsetzung von EFA grundsätzlich nicht ausreichen und dass die finanzielle Unterstützung in Höhe von ca. 4,6 Mrd. US-Dollar im Grunde genommen nicht ausreichend sei. Diese wären nach Aussagen des Bildungsministeriums (2002, S. 35f.) allein schon für den Vor- und Primarschulbereich (2003–2015) erforderlich gewesen (vgl.

Richter, 2010). Ursprünglich bestand die Idee darin, über bereits vorhandene Kanäle auf Landesebene (z.B. durch schon im Lande tätige Geldgebende und ihre Projekte) weitere finanzielle Ressourcen verfügbar zu machen. Als jedoch klar wurde, dass diese nicht ausreichten, wurden zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen, so z.B. die Gemeinschafts- bzw. Korbfinanzierung (*Fondo Común*), der sich Kanada, die Europäische Union, Spanien, Deutschland, Schweiz und Frankreich angeschlossen haben. Erste Zahlungen erfolgten zwischen April und Mai 2005. Die Europäische Union stieg 2009 ein, Frankreich erst 2012, während die KfW ihre Zahlungen bereits im vergangenen Jahr schon wieder einstellte. Die Höhe der jährlichen finanziellen Aufwendungen seitens der Geberländer und -organisationen richtete sich nach den im EFA-Operativplan (*Plan Operativo Anual de EFA, POA*) für das folgende Jahr veranschlagten Ausgaben (vgl. Secretaría de Finanzas 2014, S. 4).

Eine weitere große Herausforderung sowohl für die honduranische Regierung als auch für die internationale Gebergemeinschaft war immer wieder die Administration und Koordination des *Fondo Común*. Zum einen erhöhten sich die finanziellen Zuwendungen nur zögerlich und lagen insgesamt weit hinter den tatsächlich benötigten Summen, zum anderen flossen sie sehr unregelmäßig. Gleichzeitig war das honduranische Bildungsministerium mit dem Problem konfrontiert, die erhaltenen Mittel in Anspruch zu nehmen, da sie die Vorgaben nicht erfüllten oder in ihrer Umsetzung noch nicht soweit waren. Dies hing u.a. damit zusammen, dass vor allem in der Anfangszeit (2003–2008) die Administration und Koordination von EFA nicht klar strukturiert, die Aufgaben und Verantwortlichkeiten innerhalb des Ministeriums nicht eindeutig definiert waren und zum damaligen Zeitpunkt auch für alle Beteiligten unklar blieb, wofür letztendlich die geflossenen Gelder ausgegeben werden sollten. Dies zeigte sich bspw. auch darin, dass der honduranische Rechnungshof (*Tribunal Superior de Cuentas*) 2010 eine Finanzprüfung durchführte, bei der er feststellte, dass es bis dato keine Dokumentationsstelle für EFA gab, die es ermöglichte, die Ausgaben für EFA zu belegen und den Zuweisungen eindeutig zuzuordnen. Zudem fehlten effiziente Kontrollmechanismen. So wurden Handreichungen für Lehrer und Lehrbücher für Mathematik und Spanisch (1.–6. Klassenstufe) an die Direktionen der Departments bzw. der Distrikte verteilt, ohne aber zu überprüfen, ob diese letztendlich in den Schulen ankamen und mit ihnen auch tatsächlich gearbeitet wurde (vgl. Tribunal Superior de Cuentas 2010). Erreichte Ergebnisse und ihre Wirkungen wurden in den seltensten Fällen überprüft.

Dieses Beispiel verdeutlicht noch ein anderes Problem, das im Zusammenhang mit der Umsetzung von EFA genannt werden kann: die problematische Datenlage bei einer Vielzahl bildungspolitischer Dokumente und das Fehlen eines gut funktionierenden Evaluations- und Monitoringsystems. In den letzten Jahren war das Bildungsministerium zwar bemüht, eine Evaluationkultur im Land zu etablieren, in dem sie z.B. ein System für Schulleistungsmessungen und ein nationales Lehrerevaluationsystem (*Sistema Nacional del Desempeño Docente*) eingeführt hat. Darüber hinaus hat Honduras wie bereits erwähnt 2011 an der TIMSS-Studie und der PIRLS-Studie teilgenommen. Dennoch verfügt das Land nach wie vor nicht über eine hinreichende technische Expertise und die Infrastruktur, um ein so komplexes Programm wie EFA kontrollieren und evaluieren zu können.

Die vorliegenden Bildungsstatistiken sind häufig unvollständig, nicht valide und der Umgang mit ihnen in einschlägigen Dokumenten oft sehr fraglich. In vielen offiziellen Dokumenten, die zur Berichterstattung dienen, werden verschiedene Quellen in unklarer Weise zu Statistiken zusammengefasst, die kaum gültige Daten zur honduranischen Schulwirklichkeit liefern und es erlauben, die Ergebnisse verschiedener Jahre zu vergleichen, um die Fortschritte bei der Realisierung der EFA-Ziele analysieren und darstellen zu können. Im Zusammenhang mit der Erstellung dieses Artikels war es bspw. den Autoren gänzlich unmöglich, verlässliche und aktuelle Zahlen zu den Bildungsausgaben in Honduras zu finden.

Ausblick

Es steht außer Frage, dass es auch in Honduras eine Post-Ära von EFA geben wird und muss, da das Land noch weit davon entfernt ist, allen eine angemessene Bildung zu gewährleisten. Bevor allerdings neue Bildungspläne und Zusagen verhandelt und verabschiedet werden, sollte die honduranische Regierung zunächst die Bildungsprogramme und -projekte der vergangenen 15 Jahre einer kritischen Prüfung unterziehen – hinsichtlich ihrer Erfolge und ihrer Wirksamkeit. Das würde die Möglichkeit bieten, Grenzen bei der Planung und Durchführung solch komplexer Maßnahmen wie EFA zu identifizieren und Konsequenzen daraus zu ziehen.

Darüber hinaus scheint eine klare Prioritätensetzung bei den Maßnahmen im Bildungssektor sinnvoll zu sein. Viele der im EFA-Plan formulierten Aufgabenbereiche, wie der Ausbau der frühkindlichen Erziehung, sind durchaus von großer Bedeutung. Für Honduras ist allerdings fraglich, ob ein quantitativer und qualitativer Ausbau frühkindlicher Erziehung derzeit überhaupt realisierbar und insbesondere finanzierbar ist, da gewisse Voraussetzungen einfach nicht gegeben sind und es nach wie vor großer Anstrengungen bedarf, die EFA-Ziele im Bereich der Grundschulbildung zu erreichen. Es scheint somit sinnvoller, den Ausbau der frühkindlichen Erziehung zunächst zu beschränken und sie vornehmlich als eine wichtige Armutsreduzierungsmaßnahme zu betrachten, die sich hauptsächlich auf sozial unterprivilegierte Bevölkerungsschichten richtet, um die Voraussetzungen benachteiligter Mädchen und Jungen zu verbessern (vgl. Richter 2010).

Honduras sollte vorrangig die angestrebte *9-jährige Grundschulbildung sicherstellen*. Das bedarf gut ausgebildeter Lehrkräfte, die regelmäßig anwesend sind. Insofern sollte die Regierung weiterhin die *200 Schultage pro Jahr garantieren*, wenn nicht sogar erhöhen und darüber hinaus die Reform der Lehrerbildung vorantreiben sowie die vorgesehenen Reformen des neuen Bildungsgesetzes konsequent umsetzen.

Ferner benötigt Honduras *mehr finanzielle Mittel*, um die Bildungsqualität im gesamten Land zu verbessern und die Disparitäten beim Zugang zu Bildung zu beseitigen. Die nationalen Bildungsausgaben sind zwar in den vergangenen Jahren gestiegen und der Bildungssektor genießt hohe Priorität. 2014 wurden 28,96 Mrd. Lempiras (rd. 1,05 Mrd. EUR; Stand: 29.11.2013) dem Bildungssektor zugeteilt, das entspricht rund 15,8 % des Gesamthaushaltes (vgl. Secretaría de Finanzas, o. J., S. 18). Doch noch immer ist das honduranische Bildungssystem stark unterfinanziert. Gründe hierfür sind die insgesamt geringen Staatsfinanzen, bedingt u.a. durch niedrige Steuereinnahmen und hohe Schuldendienstrückzahlungen. Daher ist die Empfehlung des

EFA-Monitoring Report Teams überlegenswert, zukünftig mindestens 20 % des honduranischen Haushalts für Bildung auszugeben, um zu verhindern, dass „eine weitere Generation von Kindern aufgrund mangelnder Ressourcen leer ausgeht“ (UNESCO 2014b, S. 12). Doch nicht nur eine Erhöhung der finanziellen Mittel, sondern auch ihre *effizientere Verteilung und Überwachung* sowie die *Einhaltung von Zusagen* wären zwingend erforderlich.

Anmerkungen

- 1 Vor dem Hintergrund von Jomtien (1990) hatte die internationale Gebergemeinschaft seit Mitte der 1990er Jahre verstärkt begonnen, die Grundschulbildung (Educaión Básica) in Honduras zu stärken. Dabei wurden verschiedene Projekte ins Leben gerufen, z.B. das Projekt zur Verbesserung der Qualität der Grundbildung (Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educaión Básica, PROMEB), das von der Weltbank (30 Mio. US-\$), der deutschen KfW-Entwicklungsbank (13,1 Mio. US-\$) und der honduranischen Regierung (8,9 Mio. US-\$) finanziert wurde (vgl. Opazo 2008, S. 6).
- 2 Die Netto-Schulbesuchsrate benennt die Anzahl der Kinder einer offiziellen Altersgruppe, die den entsprechenden Schultyp (z.B. Grundschule) besucht. Sie berücksichtigt im Gegensatz zu der Bruttoschulbesuchsrate keine Schüler und Schülerinnen, die aufgrund einer zu frühen oder späten Einschulung oder Wiederholung einer Klasse nicht zu dieser offiziellen Altersgruppe gehören (vgl. UNESCO 2004, S. 18).
- 3 Im Vergleich dazu lagen im Jahr 2005 die Gesamtzahl der Pflichtunterrichtsstunden in OECD-Ländern durchschnittlich bei 816 Stunden, in Lateinamerika bei 640 Stunden (vgl. OECD 2005, S. 379).

Literatur

- Bermingham, D. (2015):** The Education For All Fast-Track Initiative (EFA-FTI); (Online im Internet: <http://www.oecd.org/dac/37819963.pdf> [16.02.2015]).
- CIA-World Factbook (2014):** Honduras. (Online im Internet: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print/country/countrypdf_ho.pdf [09.03.2015]).
- „Honduras supera los 200 días de clases mientras calidad educativa es el desafío para 2015“:** (Online im Internet: <http://www.proceso.hn/component/k2/item/93599-honduras-supera-los-200-d%C3%ADas-de-clases-mientras-calidad-educativa-es-el-desaf%C3%ADo-para-2015.html> [10.03.2015]).
- INE (2013):** Encuesta Permanente de Hogares. Tegucigalpa/Honduras.
- La Prensa (2015a):** Honduras: Hay 1,600 millones para preescolar; (Online im Internet: <http://www.laprensa.hn/honduras/820867-410/honduras-hay-1600-millones-para-preescolar> [10.03.2015]).
- La Prensa (2015b):** Honduras necesita 1,800 millones para educación prebásica; (Online im Internet: <http://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/753261-410/honduras-necesita-1800-millones-para-educaci%C3%B3n-preb%C3%A1sica> [10.03.2015]).
- MIDEH (2015):** Informe Nacional de Rendimiento Académico. Tegucigalpa/Honduras.
- OECD (2005):** Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2005. Heidelberg.
- Opazo, M., J.E. (2008):** Estudio de Caso. Honduras (Online im Internet: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001802/180201s.pdf> [18.03.2015]).
- PREAL (2002):** Informe de Progreso Educativo Honduras. (Online im Internet: <http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones%5CInformes%20de%20Progreso%20Educativo%5CInformes%20Nacionales/RC%20Honduras%202002.pdf> [16.02.2015]).
- Programa Estado de la Nación (2015):** Estadísticas de Centroamérica 2014; (Online im Internet: <http://www.estadonacion.or.cr/otras-publicaciones-pen/productos-intermedios-pen/estadisticas-de-centroamerica-2014> [10.03.2015]).
- República de Honduras (2012):** Ley Fundamental de Educación (LFE). (Online im Internet: <http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley%20Fundamental%20de%20Educa%C3%B3n> [09.03.2015]).
- República de Honduras & Secretaría de Educación (2013):** Informe Nacional. Rendimiento Académico. Español y Matemáticas 2013. Tegucigalpa/Honduras.
- Richter, C. (2010):** Schulqualität in Lateinamerika am Beispiel von „Education for All (EFA)“ in Honduras. Münster.
- Richter, C. (2013a):** Schulqualität in Honduras. In: Bergmüller, C. (Hg.): Capacity Development und Schulqualität. Konzepte und Befunde zur Lehrerprofessionalisierung in der Entwicklungszusammenarbeit. Münster. S. 107–126.

Richter, C. (2013b): Schulleistungsvergleiche in Ländern des Südens am Beispiel von Lateinamerika. In Hornberg, S./Richter, C./Rotter, C. (Hg.): Erziehung und Bildung in der Weltgesellschaft. Münster. S. 113–130.

Richter, C. (2015): Das Bildungssystem Honduras' unter besonderer Berücksichtigung von Kindern und Jugendlichen. In Oelsner, V./Richter, C. (Hg.): Bildung in Lateinamerika: Strukturen, Entwicklungen, Herausforderungen. Münster, S. 143–164.

Saldomando, A. (2005): Die Lehren des Hurrikans „Mitch“. Vertane Chance nach dem Sturm. (Online im Internet: <http://www.monde-diplomatique.de/pn/2005/02/11/a0055.text.name,ask1OBWvy.n,0> [18.02.2015]).

Secretaría de Educación (2002): Todos con Educación Honduras 2003–2015. Propuesta para la iniciativa EFA-Fast Track. Tegucigalpa/Honduras.

Secretaría de Educación (2003): Fast Track Initiative Education for all Honduras 2003–2004. EFA-FTI. Tegucigalpa/Honduras.

Secretaría de Educación (2010): Plan de Educación 2010–2014. ¡Para el cambio! (Online im Internet: <http://www.globalpartnership.org/content/education-sector-plan-2010-2014> [16.02.2015]).

Secretaría de Educación (2013): Informe: Primera evaluación del desempeño docente en Honduras. Tegucigalpa/Honduras. (Online im Internet: <http://www.se.gob.hn/comunicados/InformeDesempeno2013.pdf> [17.03.2015]).

Secretaría de Educación (2014): Informe Revisión Nacional de la Educación para Todos (EPT) 2015. (Online im Internet: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002300/230032S.pdf> [16.02.2015]).

Secretaría de Educación, UPNFM & UMCE (2005): Informe Comparativo Nacional del Rendimiento Académico 2002–2004. Tegucigalpa/Honduras.

Secretaría de Educación & GTZ (1997): Educación y Desarrollo. Estudio Sectorial. Plan Decenal. Tomo I und II. Tegucigalpa/Honduras.

Secretaría de Finanzas (2014): Informe de Cartera Fondo Común. (Online im Internet: http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2014/03/informe_fondocomun.pdf [16.03.2015]).

Secretaría de Finanzas (o. J.): Presupuesto Ciudadano. Ejercicio Fiscal – 2014. (Online im Internet: http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2014/03/Presupuesto_Ciudadano2014_HONDURAS.pdf [17.03.2015]).

Tribunal Superior de Cuentas (2010): Investigación Especial Practicada al Plan de Educación para Todos (EFA). Secretaría de Educación Pública. (Online im Internet: http://www.tsc.gob.hn/Auditorias/Informes_de_Auditoria/Sector_de_Infraestructura_inversiones/2010/04-2010-DA-PE.pdf [17.03.2015]).

UNESCO (2004): Verpflichtung zur Qualität. Deutsche Zusammenfassung des EFA Global Monitoring Reports 2005. (Online im Internet: http://www.unesco.org/education/gmr_download/summary_german.pdf [11.03.2015]).

UNESCO (2014a): Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo de 2013–2014. Enseñanza y aprendizaje: Lograr la calidad para todos. (Online im Internet: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/reports/2013/> [10.03.2015]).

UNESCO (2014b): Weltbericht „Bildung für alle“ 2013/14. Lehren und Lernen: Qualität für alle ermöglichen. Dt. Kurzfassung. (Online im Internet: http://www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/Bildung/GMR_Weltbildungsbericht_Kurzfassung_2013_2014.pdf [17.03.2015]).

UNESCO (2015a): EFA Global Monitoring Report 2015: Education for All 2000–2015: achievements and challenges. Paris.

UNESCO (2015b): Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2015; (Online im Internet: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/GMR/pdf/-2015GMR_concept_note_sp.pdf [17.02.2015]).

Dr. phil. Claudia Richter

studierte Erziehungswissenschaft, Interkulturelle Kommunikation und Sozial- und Wirtschaftsgeographie an der TU Chemnitz. Von 2007 bis 2015 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Ruhr-Universität Bochum, an der sie 2010 mit einer Arbeit zur Schulqualität in Lateinamerika am Beispiel von Education for All (EFA) in Honduras auch promovierte. Seit 2015 arbeitet sie an der Europa-Universität Flensburg in einem Projekt zur frühkindlichen Bildung. Zu ihren Arbeits- und Forschungsschwerpunkten zählen u.a. Themen der international vergleichenden Bildungsforschung, insbesondere zu Iberoamerika, Interkulturelle Pädagogik, frühkindliche Bildung.

Dr. phil. Ricardo Morales Ulloa

studierte Verwaltungswissenschaften an der Nationalen Universität Honduras und an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Promoviert hat er an der Universität Porto (Portugal) mit einer Arbeit über die Governance des honduranischen Bildungssystems unter Berücksichtigung der Dezentralisierung. Derzeit ist an der Nationalen Pädagogischen Universität Francisco Morazán in Honduras tätig. Zu seinen Arbeits- und Forschungsschwerpunkten zählen u.a. Themen der honduranischen Bildungspolitik, international vergleichende Bildungsforschung, internationale Entwicklungszusammenarbeit und Dezentralisierung im Bildungssektor.