

**Situation des Bildungssektors in der arabischen Welt:  
Probleme, Bedürfnisse und Perspektiven für ein  
deutsches Engagement in Ägypten, Jemen,  
Jordanien und Marokko**

**Studie für  
das Bundesministerium für Wirtschaft und Internationale Zusammenarbeit  
(BMZ)**

**Zentrum für Entwicklungsforschung**

**Professor Dr. Hans D. Evers, Direktor (ZEFa)**

**Frau Dr. Noha El-Mikawy, Projektleiterin**

**TEIL I**

**deutsche  
Zusammenfassungen  
der Gesamtstudie**



# **Kurzzusammenfassung der Gesamtstudie<sup>1</sup>**

## **Hintergrund der Studie und ihre Herangehensweise**

Seit Anfang der 90er Jahre haben die arabischen Regierungen und die Bürger begonnen, sich mit den Mängeln im Bildungswesen zu befassen, denn sie haben erkannt, daß Bildung ein Fundament menschlicher Entwicklung (im Sinne von A. Sen bezogen auf Bekräftigung der menschlichen Entfaltungsmöglichkeiten) und wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit ist. Das Bildungssystem in arabischen Ländern wird von komplexen und interdependenten Faktoren beeinflusst: hohe Analphabetenrate, starke Disparität zwischen den Regionen eines Landes und zwischen den Geschlechtern, schwache Wirtschaft sowie ineffiziente Bildungsleistung des Staats. Diese Faktoren haben wesentlich zur Verschlechterung der Bildungsqualität und damit des Humankapitals geführt.

Ausgehend von diesen Rahmenbedingungen verlangt eine effiziente Bildungsreform den Entscheidungsträgern eines jeden Landes viel ab. Die Bildungsreform benötigt erhebliche Kapazitäten für die Mobilisierung finanzieller Ressourcen. Es geht nicht nur um die Erhöhung der Bildungsqualität, sondern auch darum, Bildungsleistungen für alle zu ermöglichen, d.h. das quantitative Angebot auszuweiten. Da die Länder aber nur über geringe Steueraufkommen verfügen, sind sie nun gezwungen, die Beteiligung des privaten Sektors wie auch die Rolle des Staates neu zu überdenken. Letzteres ist ein brisantes Politikum, da die meisten arabischen Regierungen ihren Bürgern den Zugang zu kostenloser Bildung als ein Zeichen der sozialen Verantwortung versprochen haben. Zudem ist der private Sektor noch relativ schwach, so daß Anreize, in Humankapital zu investieren, entsprechend gering sind.

Die Bildungsreform betrifft zunächst die Gesellschaft, d.h. Lehrer, den Verwaltungsapparat, Familien, Schüler und Studenten sowie kleine Zweigindustrien im Bildungssektor (z.B. Druckereien für Textbücher, private Lehrer für Nachhilfe usw.). Sie alle können als Gewinner oder als Verlierer aus den Reformen hervorgehen. Besonders starker Widerstand ist vom Verwaltungsapparat zu erwarten, der um seinen Status quo fürchtet, wenn die Ressourcenverteilung effizienter gestaltet wird. In dieser Situation ist staatliche Kompetenz im Konfliktmanagement vonnöten.

Manche Reformvorschläge zielen nicht nur darauf ab, die finanziellen Ressourcen aufzustoßen, sondern auch, Ressourcen freizumachen. Dies kann nur über die Erhöhung der Effizienz der Bildungsleistung realisiert werden. Die Basis einer solchen Reformausrichtung (Effizienzmanagement) ist die Erhebung adäquater Daten über den Bildungssektor, seiner Akteure und Tendenzen. Informationen allein genügen jedoch nicht. Vielmehr müssen diese Daten und die gesammelten Erfahrungen in wissensbasierte Entscheidungsprozesse einfließen. Dies ist eine große Herausforderung für alle Länder, vor allem aber für Entwicklungsländer.

Dank des *Arab Human Development Report 2003* (AHDR) wird der Bildungsmisere in der arabischen Welt auch international endlich stärkere Aufmerksamkeit geschenkt. Dieser Bericht ist Teil zahlreicher anderer regionaler und internationaler Konventionen und Initiativen zur Armutsbekämpfung mit dem Ziel, die *Millennium Development Goals 2015* zu erreichen. Diese Initiativen haben vor allem den lokalen Willen zu Reform sowohl auf nationaler, als auch auf regionaler und internationaler Ebene gestärkt. Allerdings sind effektive Mechanismen der Zusammenarbeit noch nicht klar erfasst.

Das folgende Flussdiagramm faßt die Rahmenbedingungen der Bildungsreform zusammen.

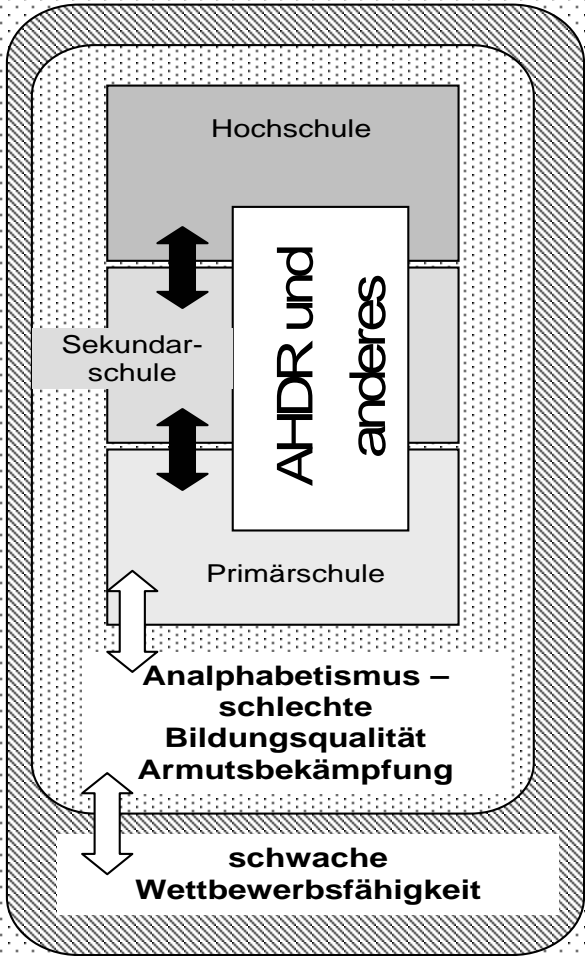
---

<sup>1</sup> Verfasst von Frau Dr. Noha El-Mikawy, ZEF, Abteilung A.

**Bildung, Wirtschaft, Armut**

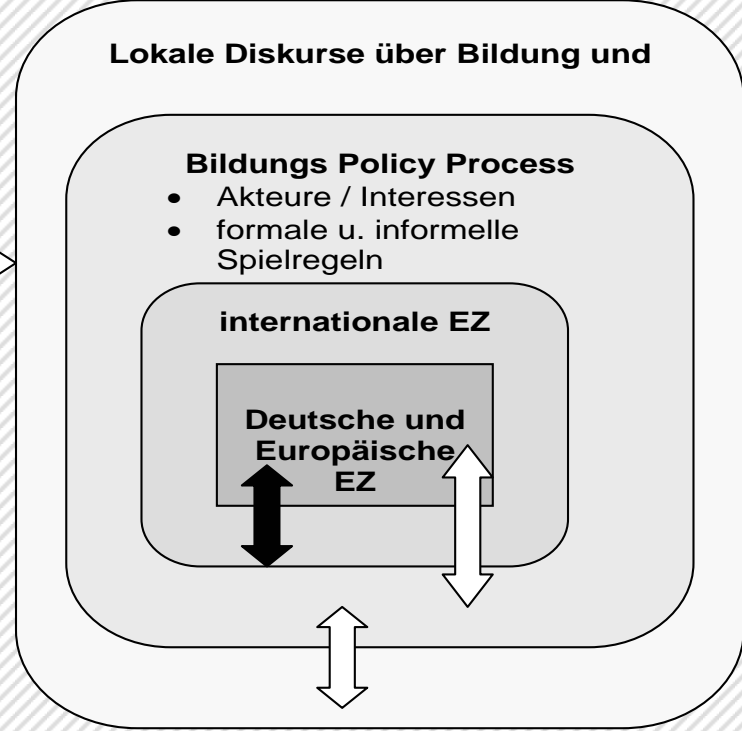
**Bildung, Diskurs, Politische Prozesse**

**Legende:**  
↕ = Einbettung  
↔ = Wechselwirkung



**Kapazitäten:**

- freimachen
- neu bilden



**“Ist“  
Stand der Dinge**

**“Soll“**

**Das politisch institutionelle Umfeld  
der EZ und des politischen Willen für  
Bildungsreform**

## **Fragestellungen der Studie**

- Was sind die hauptsächlichen Probleme in den verschiedenen Bildungsbereichen der ausgewählten Länder Ägypten, Jemen, Jordanien und Marokko?
- Wie werden die Probleme in den jeweiligen Ländern angegangen?
- Welche Berichte und Debatten beeinflussen den öffentlichen Diskurs über die Bildungsreform?
- Welche Akteure sind am Reformprozeß beteiligt?
- Welche Mechanismen der Zusammenarbeit sind geeignet, so daß ein externer Akteur wie die Bundesrepublik Deutschland die Länder effektiv bei der Bildungsreform unterstützen kann?

## **Projektbeschreibung**

Das BMZ hat das ZEF beauftragt, eine 6-monatige Studie über die Bildungssituation in vier ausgewählten arabischen Ländern (Ägypten, Jemen, Jordanien und Marokko) unter Berücksichtigung des Potentials für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auf bilateraler, regionaler und internationaler Ebene durchzuführen. Zur Finanzierung der Studie hat das BMZ eine Gesamtsumme von € 59,000 Euro bereitgestellt.

Das ZEF hat vier Forschungsteams in den jeweiligen Ländern zusammengestellt und mit folgenden Aufgaben beauftragt:

- Einschätzung der Rezeption des *2. Arab Human Development Report 2003* bei der Bildungsreform;
- Situations- und Problemanalyse aller Bildungsbereiche (Alphabetisierung, Grundschule, Sekundar- und Berufsbildung, Hochschule);
- Erläuterung des Entscheidungsprozesses der Bildungsreform;
- Identifizierung der Hauptakteure im Bildungssektor und ihrer Meinung zu den Problemen und Lösungen;
- Herausfiltern geeigneter Kooperationsmöglichkeiten für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit.

Die vier Länderteams haben zur Datenerhebung drei Methoden kombiniert:

- Interviews mit Entscheidungsträgern aus verschiedenen Ministerien (Bildung, Hochschulbildung, Berufsbildung, Jugendliche und Familiäre Angelegenheiten, Industrie und Handel, Arbeit);
- Interviews mit nichtstaatlichen Akteuren wie NROs, wissenschaftliche oder legislative Räte, Bildungsforschungsinstitute;
- Einbringen der Ergebnisse der Forschung und der praktischen Erfahrungen der Teammitglieder, die alle über eine mindestens 10-jährige Erfahrung im Bildungswesen verfügen (Forschungs- oder Regierungstätigkeit)

## **Ergebnisse**

Die Studiendokumentation beinhaltet vier Länderberichte auf Englisch, die die Länderteams erarbeitet haben (Teil II.1). Diese Berichte sind auf Deutsch in Teil I.2 zusammengefasst. Der Aufbau der Länderberichte und der deutschen Zusammenfassungen richtet sich nach den vorgenannten Fragestellungen und Aufgaben.

Im folgenden beschränken wir uns auf die Hauptergebnisse der fünf Themen: AHDR, Reformprozess und Akteure, Bildungsprobleme, Reformvorschläge und Kooperationsbereiche.

## AHDR

Viele Personen wissen zwar um die Existenz des AHDR, Kenntnisse seines Inhaltes fallen jedoch sehr unterschiedlich aus. So sind detaillierte Kenntnisse nur unter den staatlichen Akteuren des Bildungswesens sowie Experten und einigen Journalisten anzutreffen. Die Gründe dafür sind: a) der Mangel an Kopien des Berichtes auf Arabisch bzw. auf Französisch im Falle Marokkos, da der Zugang zum Internet in der Region niedrig ist, b) die schwache Beteiligung der Medien an der Verbreitung und Erläuterung des AHDR (die schwache Rolle der Medien ist ein Hauptproblem für viele Reformbemühungen), c) eine geteilte Meinung bezüglich der Motive, die hinter dem AHDR stecken (amerikanische Verschwörung), d) andere Berichte, die um die Aufmerksamkeit konkurrieren (z.B. der ägyptische HDR, die UNESCO Studie über die 4. und 6. Klasse in Jemen, der Weltbankbericht von 1993 in Marokko).

Obwohl der AHDR wegen seiner Pauschalisierung und mangelhafter Indikatoren kritisiert worden ist, besteht seine positive Wirkung vor allem darin, daß er die offizielle und öffentliche Debatte über die Qualität und Gerechtigkeit der Bildung sowie deren Rolle für die menschliche Entwicklung wieder angefacht hat.

### Reformprozeß und Akteure

Viele institutionelle Reformen sind derzeit im Gange. Sie reichen von der Schaffung neuer Ministerien, Gremien oder Abteilungen (Jemen und Marokko), zum Erlassen von Dekreten, die Dezentralisierungsmaßnahmen erlauben (Ägypten), bis hin zur Reform von Hochschulstudiengängen (Marokko; in Ägypten ist die Reform der Sekundarschulqualifikation im Gespräch) und Pilotprojekten, die darauf abzielen, Reformvorschläge zu erproben.

Bisher sind die Bemühungen, die verschiedenen Akteure (*stakeholder*) des Bildungssektors in die Entscheidungsprozesse zu integrieren, mangelhaft geblieben. Die Stakeholder sind: offizielle Akteure (Ministerien und Behörden), quasi offizielle Akteure (Räte und nationale Forschungszentren), legislative Kommissionen (besonders ersichtlich in Ägypten), Parteien (Strategiepapiere, besonders in Ägypten) sowie zivilgesellschaftliche Organisationen (Verbände, Vereine, NROs, Gewerkschaften). Diese sowie die Elternräte und die Kommunen zusammenzubringen, ist nicht einfach. Die Partizipation der verschiedenen Stakeholder wird in allen vier Ländern dieser Studie erprobt. Politischer Wille ist vorhanden, teilweise verstärkt durch internationalen Druck, aber die Fähigkeit zur Koordination, Monitoring und Evaluierung ist noch dürftig.

Pilotprojekte (z.B. Elternräte im Jemen oder die Beteiligung der Kommunen und des privaten Sektors in Alexandria, Ägypten) zeigen, wie erfolgreich die Integration verschiedener Akteure sein kann. Die Partizipation der nicht-staatlichen Stakeholder ist allerdings häufig auf die Ebene der Durchführung beschränkt, d.h. der private Sektor, NROs und zivilgesellschaftliche Organisationen wirken selten an Planung und Evaluierung der Projekte mit.

Die Verknüpfung der Bildungsreform, insbesondere die Bereiche der Berufsbildung und Hochschulen, mit der Nachfrage des privaten Sektors ist von den offiziellen Akteuren erwünscht. Dieser Schritt wird als ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Qualität der Bildung und zur Erhöhung der finanziellen und materiellen Ressourcen erkannt, die der Staat allein nicht erbringen kann.

### Bildungsprobleme

Da die deutsche Kurzfassung der vier Länderberichte die Problemfelder der Bildung gut zusammenfaßt, beschränkt sich die Darstellung hier auf die am häufigsten zitierten Probleme in Bezug auf das Umfeld des Bildungssektors, Inputprozesse, Anreizstrukturen und Ressourcenmanagement.

Im Umfeld des Bildungssektors:

- hohe Analphabetenrate (weniger ein Problem in Jordanien)
- Schwache Wirtschaft
- Hohe Arbeitslosigkeit besonders unter den gebildeten (in allen vier Ländern)
- Regionale und Genderdisparität

Im Inputprozess:

- Lehrermangel und mangelnde pädagogische Qualifikation des Lehrpersonals
- hohe Bildungsausgaben privater Haushalte trotz kostenloser Grundschulbildung
- hohe staatliche Ausgaben für Verwaltungszwecke; geringe Ausgaben für Grundschul- und Berufsbildung sowie für Forschung an Hochschulen, besonders in neuen Technologien
- Ineffektive Prüfungsmethoden
- Bibliotheken sind schlecht ausgestattet, Bücher sind veraltet
- wenig Gelder zur Finanzierung von Studien und Pilotprojekten

Anreizstrukturen

- niedrige Lehrergehälter, selbst bei hoch qualifizierten Lehrkräften, daher Zweitjobs
- ineffizienter Arbeitsplan und Arbeitsmittel (Lehrer oft mit nebensächlichen Aktivitäten belastet, schlechtes Lehrmaterial und Lehrpläne)
- Unzureichende Lehrerausbildung und das Fehlen einer angemessenen regelmäßigen Weiterbildung für Lehrer

Im Bereich des Bildungsmanagements, der Ressourcenallokation und der Verwaltung

- Ineffektive Strategie zur Alphabetisierung
- Niedrige Effizienz der Bildung
- Überschuss an Verwaltungspersonal
- Kontrollmechanismen und Standards konzentrieren sich auf quantitative Inputs und vernachlässigen Prozesse und die Qualität der Outputs
- Fehlen von verlässlichen, aktuellen Bildungsdaten, weshalb die Evaluierung der Bildungsqualität schwierig ist
- Zu wenig Forschungszentren; die existierenden sind zu akademisch und forschen selten anwendungsbezogen
- Schwache Tradition der Partizipation und Integration relevanter Stakholder in Entscheidungsprozesse auf Makro-, Meso- und Mikroebene

Die nicht formale und die Erwachsenenbildung im Rahmen einer lebenslangen Bildung stoßen in keinem der vier untersuchten Länder auf angemessene Aufmerksamkeit noch existiert eine klare Strategie diesbezüglich. Dies trägt zur schlechten Vorbereitung der Bevölkerung auf die neue Marktwirtschaft und damit zu hoher Arbeitslosigkeit bei.

### **Reformvorschläge**

Die Autoren der Länderberichte haben detaillierte Reformvorschläge für die einzelnen Bildungsniveaus zusammengestellt (Teil II.1). Die deutschen Zusammenfassungen der einzelnen Länderberichte in Teil I.2 dieses Dokuments gehen detailliert auf die Empfehlungen ein. Deshalb werden hier nur die am meisten zitierten und innovativsten Vorschläge vorgestellt.

Bezüglich des Kontexts des Bildungssektors waren die sich Autoren einig, daß zwei Bereiche der Bildungsreform von höchster Bedeutung für die Erhöhung der Rentabilität der Bildung und für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sind. Erstens ist die radikale Bekämpfung der Analphabetisierung durch das Entwerfen von integrierten Ansätzen für Alphabetisierung und Erwachsenenbildung nötig, wie z.B. Mütterräte an Grundschulen oder Lernprogramme, die den Lokalitäten angepasst sind. Zum zweiten ist die Reform der Berufsbildung nötig. Hier wird die deutsche Erfahrung und Expertise von allen Autoren der

vier Länder nachgefragt (siehe die deutschen Zusammenfassungen der vier Länderberichte zu technischer- und Berufsbildung).

Bezüglich der Ressourcen - Bildungsreform ist immer eine Frage der Finanzierung einer solchen Reform- haben die Autoren eine Neuverteilung von Mitteln empfohlen: von Verwaltungs- zu schulischen Ausgaben; von Sekundär- und Hochschulbildung besonders in den theoretischen Fächern zu Grund- und Berufsbildung; von Städten hin zu den ländlichen Gebieten (siehe deutsche Zusammenfassung von Ägypten und der englische Bericht der Ländergruppe Ägypten).

Andere Mittel sollten neu akquiriert werden, darunter Mittel durch die Beteiligung des privaten Sektors. Wie das Forschungsteam in Ägypten andeutet, hängt viel von der Überzeugungskraft der Regierung ab. Die Regierung muss die Funktion des Staates in der Planung und Überwachung der Qualität erfüllen und zugleich ihre unterstützende Rolle für Arme und Mädchen wahrnehmen.

Die Verbesserung der Leistung der Lehrerschaft beinhaltet vor allem die pädagogische Leistung. Ebenso wichtig sind Fähigkeiten in Schulmanagement, Monitoring von Qualität sowie die Integration lokalen Wissens in der Bildung von Mädchen und Jungen. Auch die Kompetenz partizipativer Planung und Durchführung von Schulprojekten mit Hilfe der Gemeinde und anderer zivilgesellschaftlichen Gruppen muss der Lehrerschaft vermittelt werden.

Die gesellschaftliche Aufgabe der Medien muss neu definiert und gestaltet werden. Die Medien haben bislang eine schwache Rolle bei der Verbreitung von Berichtsempfehlungen, Reformvorschlägen und zivilgesellschaftlichen Pilotprojekten gespielt. Die Medien müssen zunehmend eine Orientierungsrolle wahrnehmen, um die Jugendlichen für neue Arbeitszweige zu gewinnen. Oft wissen die Jugendlichen wenig über existierende Berufe und wählen deshalb herkömmliche Fächer (oft theoretische) oder lassen ihre Eltern für sich wählen (oft nach Status ohne Kenntnis des Arbeitsmarktes).

Andere Vorschläge sind: a) die Verstärkung der Partizipation der Gemeinde- und Elternräte bei der Schulbildung und Gebäudeinstandhaltung; b) das Erproben von neuen Methoden der Bildung, wie zum Beispiel das Lernen von zu Hause aus oder die stärkere Integration informeller Bildungsprogramme in formelle sowie Nutzung des kolloquialen Arabisch für Bildungsanfänger (in ländlichen Gebieten Marokkos und Jemens), oder das Lernen mit Hilfe von ICT (in Ägypten und Jordanien).

Das Errichten von Informations- und Wissensdatenbanken innerhalb von Gremien des Humankapital-Managements dient der Verstärkung der Entscheidungs- und Evaluierungsprozesse. Jordanien und Ägypten bieten gute infrastrukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen zur Verwirklichung solcher Bemühungen sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene.

### **Internationale Kooperation**

In allen vier Ländern wurde die Kooperation mit internationalen Akteuren und Geldgebern positiv beurteilt, darunter auch die Kooperation mit Deutschland. Es wird auch festgestellt, daß alle vier Länder die internationale Debatte und regionale Konferenzen über Bildungsreformen wahrnehmen und zu unterschiedlichem Grad in die Reformen ihrer jeweiligen Länder einbauen. Nichtsdestotrotz sind die strukturellen Rahmenbedingungen der Kooperation unterschiedlich. Während im Jemen die internationale Kooperation mit einem hohen Grad an Koordinierung unter den verschiedenen Geldgebern läuft, ist das in Marokko, Jordanien oder Ägypten weniger der Fall. Zwar tragen die Initiativen zur Armutsbekämpfung, MDGs und *Fast Track Initiative* im Jemen dazu bei, daß das Land zur Koordination mit den Gebern bereit ist, jedoch können auch andere Mechanismen in den anderen Ländern dieser Studie zum selben Ziel führen. Ein Beispiel wäre das europäische Assoziierungsabkommen. Es

muß allerdings erwähnt werden, daß ein Land wie Ägypten nur zögernd der Koordinierung mit Geldgebern zustimmt und dabei das Argument der Staatssouveränität vorschiebt. Andere Initiativen könnten ebenfalls als Mechanismus zur Koordinierung benutzt werden<sup>2</sup>, allerdings sollte dies weniger die *Broader Middle East Initiative* sein, da diese in der Region mit Skepsis betrachtet wird.

Es gibt eine Reihe an Kooperationsvorschlägen auf verschiedenen Bildungsniveaus, die in den vier Länderberichten benannt werden. Grob lassen sich diese unterteilen in: institutionelle (Gesetze, Koordinierung, partizipative Spielregeln), materiell inhaltliche (Curricula und Pädagogik), und technische (besonders die Errichtung von technischen Berufsbildungsprogrammen und nationalen / regionalen elektronischen Netzwerken für Informations- und Wissensaustausch).

Neben der Berufsbildung als Hauptbereich des deutschen Engagements schlagen die Autoren im Jemen eine deutsche Beteiligung bei der Reform in der Sekundärbildung vor. Die Autoren von Ägypten, Jordanien und Marokko sehen die deutsche Entwicklungszusammenarbeit eher im Hochschulbereich: Austauschprogramme für Studenten und Forscher, Entwicklung von Curricula und von Hochschulverwaltungsmethoden im Hinblick auf Qualitätsmonitoring.

### **Regionale Schwerpunkte und Perspektive**

Das Dokument *Regional Perspective* im englischen Teil ist dem Thema der regionalen Schwerpunkte und Perspektiven gewidmet. Dieser Teil betont die regionalen Bemühungen am Beispiel von regionalen Konferenzen und regionalen Papieren, die die Rahmenbedingungen und *benchmarks* der Bildungsreform setzen. Damit ist jede Initiative der Bildungsreform auf nationaler Ebene nicht nur durch internationalen Druck - wie die Skeptiker behaupten - zu begründen, sondern vor allem durch eigene regionale Initiativen und Papiere. Diese werden in dem Dokument erläutert. Die regionale Perspektive zeigt darüber hinaus, dass fünf Schwerpunkte im Hinblick auf Bildung in der Region zu beachten sind. Diese sind:

- Interne Uneinigkeiten in der Bildungsreform wegen der Sprache (besonders emotionales Thema in Marokko)
- Schwache Rentabilität der Bildung auf Grund der schwachen Wirtschaft und der hohen Kosten für Familien (trotz des Versprechens Bildung kostenlos zur Verfügung zu stellen)
- Qualitativ schwache Hochschulbildung
- Schwache Ausarbeitung der Reformvisionen an der Schnittstelle zwischen Markt und Bildung (besonders akut wegen der Mängel im Bereich der lebenslangen Bildung, Berufsbildung und Hochschulen, aber auch wegen wirtschaftlicher Schwächen des privaten Sektors)
- Starke Benachteiligung der Mädchen und Frauen in Alphabetisierungsprogrammen, in Sekundar- und Hochschulen.

Ein großer Teil wird der regionalen Perspektive dem Thema ICT und Netzwerken gewidmet. Obwohl die Rolle von ICT und Wissensinfrastruktur in der arabischen Region noch klein und im Vergleich zu anderen Regionen unbedeutend ist, macht sich der politische Wille für rasche Verbesserungen bemerkbar. Hier zeigen sich Jordanien und Ägypten besonders aktiv und innovativ. Eine Reihe von Projekten und Initiativen in beiden Ländern, aber auch in Marokko, sind in dem Dokument *Regional Perspective* (Teil II.2) aufgelistet.

---

<sup>2</sup> Jemen ist Partner der DAD (Democracy Assistance Dialogue) Initiative zusammen mit Italien und der Türkei. Die Initiative beinhaltet drei Säulen: Frauenförderung, Entwicklung der Kapazität zur Verwaltung von Wahlsystemen und der Entwicklung einer Beziehung zwischen zivilgesellschaftlichen und politischen Institutionen.