

Das Bildungswesen in Kolumbien – ein ungelöstes Problem

Von Odile Cuénoud

Gemäss Art. 67 der Kolumbianischen Verfassung von 1991 soll die Schulbildung gratis und allen zugänglich sein. Diesem Verfassungsgrundsatz zum Trotz haben von den elf Millionen Kindern zwischen 5 und 17 Jahren drei Millionen keinen Zugang zur Schulbildung. Und wenn die Bildung obligatorisch, gratis und allen zugänglich sein sollte, was machen denn alle diese Kinder in den Strassen der Grosstädte als Verkäufer und Bettler, in der Prostitution und dem Drogenhandel, oder am Kämpfen in den Bergen? In Kolumbien ist die Realität einmal mehr weit vom Ideal der Gesetzestexte entfernt.

Wie in der Mehrheit der Länder Lateinamerikas bestehen seit Jahren verschiedene Hindernisse, die die Erfüllung des Rechts auf Bildung verunmöglichen. Die Gewalt des bewaffneten Konfliktes, die Ungleichgewichte zwischen den Departementen, die sehr verstreut lebende Bevölkerung und die Abgelegenheit verschiedener Regionen behindern die Erfüllung der Verpflichtung, einen ansprechenden Deckungsgrad des Bildungssystems im ganzen Territorium zu garantieren. Das ungenügende Bildungsangebot und der schwierige Zugang haben in Kolumbien jedoch nichts mit einem tiefen Entwicklungsstand oder mit fehlenden finanziellen Mitteln zu tun, sondern mit mangelnder Sinnggebung und der Funktion der Bildung. Die Mehrheit der Studien über das kolumbianische Bildungssystem geben dem bewaffneten Konflikt die Schuld an der Bildungskrise. Damit wird dieses Problem auf eine einzige Ursache reduziert, obwohl es das Resultat von vielen verschiedenen Ursachen ist, die zusammen ein Knäuel an Hindernissen bilden und heute unüberwindbar erscheinen. Der ungenügende Zugang zur Bildung ist in Kolumbien nicht das Resultat eines Schicksalsschlages, sondern die Folge von politischen und administrativen Problemen bei der Ausrichtung des Bildungssystems während vielen Jahren.

Die Bildung – Spiegel der sozialen Ungleichheiten

Das heutige Bildungssystem berücksichtigt die wichtigsten Hindernisse beim Zugang zur Bildung nicht. In den offiziellen Berichten der Regierung oder den Studien internationaler Organisationen werden hauptsächlich die fehlenden Bildungsplätze, die Distanz zwischen Schulen und Wohnhäusern und die problematische Sicherheitslage infolge des bewaffneten Konflikts hervorgehoben. Keiner dieser Berichte nimmt sich jedoch in erster Linie dem Hindernis an, das den Alltag der Familien am meisten prägt, nämlich die wirtschaftliche Barriere, der die Eltern im Moment der Einschulung der Kinder gegenüberstehen.

Obwohl Kolumbien 1968 das Internationale Abkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ratifizierte, hat es die Verpflichtung nicht erfüllt, wonach die Unterzeichnerstaaten auf ihrem Staatsgebiet ein kostenloses und universelles System der Grundausbildung innerhalb von zwei Jahren nach der Ratifizierung einführen müssen. 38 Jahre später ist die Schule in Kolumbien immer noch nicht gratis. Andere Länder des Kontinents mit ähnlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – beispielsweise Brasilien, Argentinien und Chile – haben dieses Ziel hingegen erreicht.

Artikel 67 der Verfassung von 1991, der eine kostenlose Bildung in den öffentlichen Einrichtungen garantiert, ist recht klar formuliert: „... Die Bildung soll in den Institutionen des Staates gratis sein, ohne dass die Bezahlung akademischer Gebühren durch diejenigen,

die es sich leisten können, zum Vornherein ausgeschlossen wird“. Mit diesem Artikel haben wir den Kern des Problems getroffen. Der Staat behält sich das Recht vor, die Verwaltungskosten des Bildungswesens von all jenen einzufordern, von denen er glaubt, sie könnten dies bezahlen. Genau diese an Bedingungen geknüpfte und somit unterhöhlte Garantie der Kostenlosigkeit ermöglicht eine Evaluation nach völlig willkürlichen Kriterien. In Tat und Wahrheit gibt es nur sehr wenige Kinder, die keine Schulgebühren bezahlen müssen. In einem Land, in dem über 60% der Bevölkerung unter der Armutsgrenze leben und ein Einkommen von weniger als einem Mindestlohn von 343'000 Pesos (190 CHF) haben, wird die Schulbildung wegen der endlosen Liste von Einschreibgebühren, Schuluniformen, Schulmaterial und Transportkosten für viele arme Familien unerreichbar.

So variieren beispielsweise die Einschreibgebühren in den öffentlichen Schulen je nach Region zwischen 30'000 und 160'000 Pesos (15 bis 80 CHF). Die obligatorische Schuluniform - ursprünglich mit der Absicht eingeführt, soziale Diskriminierungen wegen der Kleidung zu verhindern - verursacht Ausgaben zwischen 100'000 und 250'000 Pesos (50 bis 125 CHF), und wird somit zu einem Faktor, der den Schulbesuch verhindert. Zu all diesen Ausgaben kommen die Kosten für den Schultransport dazu. Diese teilweise hohen Kosten führen zu enormen Unterschieden in der Einschulungsrate der Kinder je nach wirtschaftlichem Niveau. In der Primar- und der Sekundarschule ist – ohne uns in die Details der verschiedenen Altersgruppen und der sozialen Schichtung zu verlieren – der Anteil der Einschulung von Kindern aus Familien mit relativ hohem Einkommen im Schnitt drei bis vier Mal höher als die Quote bei ärmeren Familien. Die hohen Kosten zwingen viele Familien dazu, die Einschulung auf ein Kind zu beschränken oder den Schulbesuch der Kinder frühzeitig zu beenden, damit diese sich der dringenden Aufgabe der Einkommensbeschaffung der Familie widmen. Von 100 Schülern beenden noch 30 die Grundausbildung und eines von vier Kindern besucht lediglich ein Jahr die Schule¹.

Der Schulausschluss von Kindern weist auch auf Probleme bei der Verteilung sowie Ungleichheiten und Defiziten im staatlichen Angebot hin. Der Mangel an Schulen, Plätzen² und Lehrern ist eine Konstante. Der Deckungsgrad der Schulen ist über das ganze Land verteilt sehr ungleich. Marginalisierte und traditionell vergessene Departemente wie Vichada, Guaviare, Guainía oder Amazonas weisen ein Niveau der Nettoeinschulung von unter 50% auf, während bei reicheren Departementen wie Antioquia, Bogotá oder Cundinamarca dieser Grad 90% übersteigt. Die Unterschiede bei der Bruttodeckung der Schulbildung zeigen mit aller Deutlichkeit den Graben auf, der sich in den letzten Jahren zwischen den ländlichen und den städtischen Regionen aufgetan hat. Während der durchschnittliche Deckungsgrad in den ländlichen Zonen nicht höher als 35% ist, beträgt er in den Städten 96%. Durch die lange Geschichte einer Politik der Vernachlässigung und einer fast völligen Nichtexistenz des Staates in den marginalen Departementen hat das fast vollständige Fehlen der grundlegendsten Infrastruktur zur Folge, dass der Schulbesuch eine anstrengende tägliche Aufgabe wird. Nicht selten sind in diesen gottverlassenen Gegenden Kinder anzutreffen, die für den Besuch der nächstgelegenen Schule drei Stunden im Kanu zurücklegen müssen.

Das Schulsystem unter dem Einfluss des bewaffneten Konfliktes

Die Gewalt des bewaffneten Konflikts wirkt sich direkt auf die Organisation des Bildungssystems und dessen Zugang aus. Neben der Rekrutierung von Minderjährigen durch bewaffnete Gruppen – 11'000 Kinder gemäss Human Rights Watch³ – die sie zu Akteuren in einem Krieg machen, dessen erste Opfer sie selber sein werden, werden die Schulen häufig zu militärischen Zielen. Zwischen 1996 und 2003 wurden 71 Schulen angegriffen⁴. Die Lage der Lehrer in den Konfliktregionen ist dramatisch. Es ist für sie fast nicht möglich, neutral zu bleiben oder den bewaffneten Akteuren gegenüber zumindest diesen Anschein

¹ Bildungsministerium, Zehnjahresplan für die Bildung 1996 bis 2005, Bogotá, 23. Februar 1996.

² Der spanische Begriff „cupo“ bezieht sich auf die Anzahl Studienplätze in einer Schule.

³ Human Rights Watch. Colombia, Grupos armados envían niños a la guerra. New York, 22. Februar 2005.

⁴ Plataforma Colombiana. Informe sobre el disfrute del derecho de la educación en Colombia, Oktober 2003, in: <http://www.plataforma-colombiana.org>, S. 43.

zu erwecken. Manchmal werden sie als Vertreter des Staates oder als Sympathisanten der paramilitärischen Gruppen wahrgenommen, dann wieder werden sie wegen ihrer Arbeit oder ihrer politischen Ideale als infiltrierte Guerilleros oder Unterstützer der Aufständischen denunziert. Die Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen, Catarina Tomasevski, bestätigt, dass zwischen 1991 und 2003 691 Morde an Lehrern registriert wurden. 1003 Lehrer wurden bedroht oder gefoltert⁵. In Bezug auf die Anzahl der gewaltsam vertriebenen Lehrer spricht die Nationale Lehrgewerkschaft Kolumbiens, FECODE, von fast 1000 in den letzten Jahren und von etwa 100 Verschwundenen⁶. Ohne staatliche Unterstützung oder rechtlichen Schutz bleibt den Lehrern nur die Flucht übrig. Die Mechanismen zur Wiedereingliederung ins Bildungssystem funktionieren nur langsam und die Garantien für gefährdete Lehrer sind völlig ungenügend. Hinzu kommt, dass sie in abgelegenen Zonen häufig monatelang auf ihren Lohn warten müssen und auch deshalb ihre Arbeitsplätze verlassen. Die Verletzung der Rechte der Lehrer wirkt sich direkt auf das Recht auf Bildung der Kinder aus, denn unter diesen Umständen bleiben die Schulen in den meisten Fällen ohne Lehrer. Viele von ihnen haben das Gefühl, ihre Forderungen und Anliegen würden nicht gehört, und die mangelnde Kommunikation zwischen Lehrern, Gewerkschaft und Bildungsministerium ist offensichtlich.

Seit 1995 wurden mehr als 3 Millionen Vertriebene registriert, von denen über eine Million Kinder sind⁷. An irgendeinem Tag sehen sich plötzlich Hunderte von Kindern gezwungen zu fliehen, um einen sicheren Ort zu finden. Damit verlieren sie jeglichen Bezug zu ihrer Kindheit. Eine der Hauptfolgen der Vertreibung stellt für die Kinder die unterbrochene Schulbildung dar. Obwohl sie theoretisch das Recht auf eine Wiedereingliederung in einer anderen Schule haben, sehen sie sich während Monaten oder gar Jahren vom Schulbesuch ausgeschlossen, da die städtischen Schulzentren überfüllt sind oder Lehrer fehlen. Dies führt dazu, dass beinahe 85% der vertriebenen Kinder in den Aufnahmestädten keine Primarschulbildung erhalten⁸. Die Aufnahmestädte erhalten auch keine Subventionen, um den zuströmenden Kindern eine Schulbildung zu ermöglichen, da die Nationalregierung zu diesem Zweck keinen Transfer von Mitteln vorsieht.

Die unangemessenen Antworten der aufeinanderfolgenden Regierungen

Zu den bereits erwähnten Problemen des Zugangs zur Bildung kommt dazu, dass die Bildung in Kolumbien auch an einer Instabilität in ihrer administrativen Organisation und ihrem Entwicklungsplan leidet. Die grosse Zahl der verfrühten Schulabgänge hängt stark damit zusammen, dass die Bildung historisch gesehen nie als besonders wichtig erachtet wurde. Während des ganzen vorangegangenen Jahrhunderts war sie von Parteigeschichte geprägt und musste bei jedem Regierungswechsel Reformen in ihrer Ausrichtung über sich ergehen lassen. Auf die Rolle des Bauern in einem politischen Schachspiel zurückgestuft, wird die Bildung lediglich für Wahlzwecke missbraucht, und auch dies nur wenn es den Interessen der Kandidaten, Kongressabgeordneten und Gouverneure nützlich ist. Dadurch sieht sich das Bildungssystem ausserstande, Stabilität in seine Organisation zu bringen. Während langer Zeit betrachteten die Regierungen Kolumbiens die Bildung mehr als Wahlgeschenk denn als reelles Problem, das die Bevölkerung in Angriff nehmen sollte. Selten sind die Alphabetisierungskampagnen oder die Kampagnen zur Universalisierung der Bildung über den reinen Diskurs hinaus gekommen.

Uribe und die Bildung

Das verlängerte Regierungsmandat von Präsident Uribe gibt nicht Anlass zu mehr Hoffnung als diejenigen seiner Vorgänger. In seinem Regierungsprogramm für die 1. Präsidentschaftsperiode, „Hundert Punkte“, kündigte der Präsident eine Reihe von Anpassun-

⁵ Tomasevski Katarina, *El Derecho a la Educación en Colombia*, Vereinte Nationen, Menschenrechtskommission, PCDHDD, Februar 2004, S.28

⁶ Interview vom 31.01.05 mit dem Generalsekretär von FECODE, Herr Witney Chávez Sánchez.

⁷ Interview mit der Bildungssekretärin von Bogotá, Lola Cácery, vom 19.01.2005

⁸ Defensoría del Pueblo, Góngora Mera Manuel Eduardo, *El Derecho a la Educación En la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales*, Bogotá D.C., 2003, S.108

gen im Bildungssektor an, die er als Bildungsrevolution bezeichnete. Das Ziel war die Schaffung von 1,5 Millionen neuen Plätzen, um derselben Zahl von Schulkindern eine Schulbildung zu ermöglichen. Bis Mai 2005 wurden jedoch lediglich 211'889 neue Schulplätze geschaffen⁹. Diese Art der Problemverwaltung geht Hand in Hand mit einer abnehmenden Qualität der Lehre. In der Praxis schlägt Uribe nichts anderes vor, als die Anzahl Schüler pro Lehrer zu erhöhen und Schulen zusammen zu legen. Diese Reorganisation führt zu einer Überbelegung der Klassenzimmer. Wie FECODE denunzierte, konnte eine Klasse schon 2003 rund 45 Schüler umfassen¹⁰. Die Rationalisierung der öffentlichen Bildungsausgaben durch diese Bildungsrevolution reduziert die Zahl der Schulen und Lehrer auf dramatische Weise und benachteiligt damit die verletzlichsten Bevölkerungsteile. Die Frage der Bildungskosten für die armen Familien wurde nicht angegangen. Uribe sah auch keine Mechanismen vor, um die regionalen Ungleichgewichte beim Zugang zu den Schulen zu vermindern und den vernachlässigten ländlichen Gebieten zu helfen. Die Fusion der Schulen scheint vielmehr genau in die entgegengesetzte Richtung zu führen. Obwohl die Bildung als eine der Herausforderungen aufgeführt zu sein scheint, denen sich Uribe in seinem Regierungsprogramm 2006 – 2010 annehmen will, und obwohl diesem Thema ein ganzes Kapitel gewidmet ist¹¹, handeln von den 12 Punkten dieses Kapitels lediglich zwei von der öffentlichen Grundausbildung. Die Mehrheit der Punkte betrifft die höhere Ausbildung, die in Kolumbien einer Minderheit vorbehalten bleibt. Keiner der Punkte spricht aber beispielsweise von der Kostenlosigkeit der Bildung, nicht einmal bezogen auf die Primarschule. Obwohl in Punkt 4 die vollständige Deckung für das dritte Regierungsjahr seines zweiten Mandates versprochen wird, fehlt jegliche Angabe dazu, mit welchen Mitteln dieses Zieles erreicht werden soll. Die Bildung als Ganzes bleibt sehr teuer; gleichzeitig verschlechtert sich die Qualität der öffentlichen Bildung und immer mehr Kinder befinden sich am Rande des Schulsystems.

Welche Zukunft mit welchen Mitteln?

In Kolumbien kennt die Mehrheit der Gemeinden die Anzahl Kinder im schulpflichtigen Alter nicht. Um ein Programm für die allgemeine Schulpflicht in Gang bringen zu können, muss das System der Volkszählung verbessert werden. Die fehlende Kontinuität in den Bildungsprogrammen und der Mangel an langfristigen politischen Investitionen bilden den zweiten Problemkomplex, den die Anwärter auf Führungspositionen in der kolumbianischen *Classe politique* lösen müssen. Im Moment ist die Situation nicht sehr hoffnungsvoll. So wie sich der bewaffnete Konflikt verschärft, so verschlechtern sich auch die Bedingungen für die Bildung. Wie ich zu Beginn dieses Artikels bereits gesagt habe, stellt die Gewalt des Krieges nicht die Ursache für die Defizite im kolumbianischen Bildungssystem dar. Möglich ist sogar genau das Gegenteil der Fall, denn das Gewaltszenario hat den jeweiligen Regierungen stets dazu gedient, ihre eigene Inkompetenz bei der Verwaltung und Planung des Bildungssystems zu vertuschen. Das Chaos der Gewalt kommt sehr gelegen, wenn es darum geht, von wiederholten Fehlern abzulenken und das Ausbluten des Budgets für soziale Belange zu rechtfertigen.

Ein Land wie Kolumbien, das den Frieden herbeisehnt, sollte seine Bildung aus einer anderen Sicht betrachten. Es sollte aufhören, sie als Last zu sehen, und sie vielmehr als wahren sozialen Motor stärken. Nur durch Bildung finden Menschen ihren Platz in der Gesellschaft, so dass sie zum Aufbau der Nation beitragen können. Die Investition in einen möglichen Zugang zur Bildung für alle ist eine sichere Investition in die Zukunft und die einzige Form, um jeden Kolumbianer und jede Kolumbianerin am Kurs und dem Schicksal dieses Landes teilhaben zu lassen.

Odile Cuénoud. Lizentiat in Sozialwissenschaften an der Universität Lausanne. Spezialisiert auf das Problem des Zugangs zur Bildung in Kolumbien.

⁹ Educación compromiso de todos, *Balance al gobierno Uribe Vélez en educación*, ISSN 1657-4346.

¹⁰ Plataforma Colombiana, *Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia*, octubre de 2003, in <http://www.plataforma-colombiana.org>, p.65

¹¹ Programa de gobierno de Álvaro Uribe Vélez retos 2006-2010, en http://www.terra.com.co/elecciones_2006/reportaje/26-05-2006/nota286033.html