

# **Bildung als Herausforderung für die wirtschaftliche Entwicklung Indiens**

ELENA BROSCH / MICHAEL VON HAUFF

## **1. Einleitung**

Bildung hat weltweit einen hohen Stellenwert und ist ein Menschenrecht. In diesem Kontext wird Bildung oft auch in den Katalog der Grundbedürfnisse eingeordnet (Wolff 2005). Geht man jedoch von der ökonomischen Beziehung zwischen Bildung und wirtschaftlicher Entwicklung aus, so stellt sich die Frage, ob ein Land in ausreichendem Maße Bildungsinvestitionen tätigt und diese auch effizient eingesetzt werden, um damit einen ausreichenden Bestand an Bildungskapital bzw. Bildungsvermögen bereit zu stellen (Ewerhart 2003). Dies wird im folgenden am Beispiel von Indien untersucht. Es gilt heute als unbestritten, dass Bildung einen positiven Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes hat.<sup>1</sup> Dabei gilt Bildung als zentrale Voraussetzung für die Entstehung von Humankapital, wenn man Bildungsaktivitäten als Investitionen in Humankapital einordnet. Das Potenzial an Humankapital eines Landes wird jedoch nur dann ausgeschöpft, wenn alle Menschen, die entsprechende körperliche und geistige Fähigkeiten mitbringen, auch die Möglichkeit erhalten, durch Bildungsaktivitäten ihr Humankapital zu entwickeln und auf dem Arbeitsmarkt anzubieten. Die Nachfrage nach Humankapital und damit auch nach Bildung wird durch eine positive wirtschaftliche Entwicklung verstärkt.

Indien weist seit Beginn der 1990er Jahre im Vergleich zu den Jahrzehnten davor eine sehr dynamische wirtschaftliche Entwicklung auf. Die positive wirtschaftliche Entwicklung lässt sich zunächst am Beispiel ausgewählter Indikatoren aufzeigen. Das wirtschaftliche Wachstum, aber auch andere makroökonomische Indikatoren wie beispielsweise die Inflationsrate, haben sich seit Beginn der Wirtschaftsreformen im Jahr 1991 positiv ent-

---

<sup>1</sup> Für einen Überblick über den Stand der Forschung siehe z. B. Hanushek / Wößmann (2007).

wickelt und auf einem beachtlichen Niveau stabilisiert. Weiterhin wurde eine Öffnung der indischen Volkswirtschaft gegenüber der Weltwirtschaft politisch gefördert. Dabei kam es auch zu einer regionalen Neuorientierung hinsichtlich der bedeutenden Wirtschaftspartner für Indien. Insgesamt führte die neue Außenwirtschaftspolitik zu einer starken Expansion der außenwirtschaftlichen Beziehungen: Sowohl der Export als auch der Import zeichnen sich durch hohe Wachstumsraten aus. Indien wird daher zu der Gruppe der aufstrebenden Wirtschaftsmächte (BRIC<sup>2</sup>) gezählt (v. Hauff 2007).

In Deutschland wird Indien als Ankerland eingeordnet. Indien gehört aufgrund der Größe der Volkswirtschaft und der Fläche zu den wichtigsten Ländern in der Gruppe der 15 Ankerländer. Diese Klassifizierung erfolgt auf der Grundlage ausgewählter Wirtschafts- und geographischer Indikatoren wie Bruttoinlandsprodukt und Fläche des Landes (Stamm 2005). Der Bildungssektor findet bei dieser Klassifizierung jedoch keine Berücksichtigung. Neben der wirtschaftlich positiven Entwicklung und Stabilität wird Indien auch auf der Grundlage seiner politischen Struktur und Entwicklung vielfach positiv bewertet, was für die weitere wirtschaftliche Entwicklung von großer Bedeutung ist. Hervorzuheben ist die relativ friedliche Koexistenz verschiedener Religionen und die kulturelle und ethnische Vielfalt. Aber auch das Staatsgebilde zeichnet sich durch ein funktionierendes föderalistisches System aus. Insofern gibt es auf wirtschaftlicher und politischer Ebene zunächst positive Rahmenbedingungen.

Da für die Fortsetzung der positiven wirtschaftlichen Entwicklung ein großer Bedarf an Humankapital zu erwarten ist, gilt nun zu fragen, ob der Bildungssektor eine vergleichbare positive Entwicklung aufweist und somit in der Lage ist, den Humankapitalbedarf zu befriedigen. Betrachtet man den Bildungssektor in absoluten Zahlen, so ergibt sich ein eindrucksvolles Bild. Die Zahl der Jugendlichen, die sich in Indien in Bildungsinstitutionen befinden, entspricht der Bevölkerung von Deutschland, England und Kanada zusammen. Berücksichtigt man noch die Zahlen der Schulen (1,04 Mio.), der Colleges (17.000) und der Universitäten (329), so kommt Tilak (2006) zu dem Fazit: Indien hat weltweit den zweitgrößten Bildungssektor und das größte Beschäftigungspotenzial (labour force) von hoch qualifizierten Arbeitskräften wie Ingenieuren, IT-Experten, Managern, Medizinern und Pharmazeuten und gilt als zukünftige Wissensökonomie (Hillger 2005). Diese erste Positionierung des Bildungssektors bedarf jedoch einer deutlich differenzierteren Analyse, die sich nicht nur auf die üblichen quantitativen Indikatoren wie Einschulungsrate bzw. Anzahl von Bildungseinrichtungen

---

<sup>2</sup> BRIC steht für Brasilien, Russland, Indien, China.

beschränken sollte, sondern auch die Qualität der Schulbildung in Indien berücksichtigt.

Die indische Regierung ist im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Reformen und der neuen Wirtschafts- und Industriepolitik darum bemüht, die positiven wirtschaftlichen Entwicklungstendenzen zu stabilisieren bzw. weiter zu fördern. Dabei soll der Bildungspolitik in Zukunft eine herausragende Bedeutung zukommen. So kündigte der indische Premierminister Manmohan Singh bei der Wissenschaftskonferenz am 3. Januar 2008 in Delhi einen „Quantensprung in der Bildungs- und Wissenschaftsförderung“ an, was darauf hindeutet, dass die Bildung in der Politik des Landes nach Auffassung des Premierministers bisher eine zu geringe Beachtung und Förderung erfahren hat. Es bestehe, so der Premierminister, dringender Handlungsbedarf, und daher habe Bildung die oberste Priorität für die Regierung. Die Ausgaben für Bildung sollen verfünffacht werden (Singh 2008).

Neben den positiven Entwicklungstendenzen der indischen Wirtschaft ist jedoch gleichzeitig festzustellen, dass die indische Wirtschaftsstruktur sowohl sektoral als auch regional eine extreme Heterogenität aufweist. Aber auch die Gesellschaft weist eine große Heterogenität auf. So hat Indien eine der höchsten Armutsquoten in Asien. Bezieht man die Heterogenität auf die Bildung, so kann man zumindest zwischen einer regionalen und sozialen Disparität differenzieren. Die soziale Disparität lässt sich weiter in eine geschlechtsspezifische und eine kastenspezifische Disparität differenzieren.

Es besteht kein Zweifel: die starke Heterogenität von Wirtschaft und Gesellschaft erschweren es der indischen Regierung, bildungspolitische Konzepte zu entwickeln und umzusetzen, die sowohl einer positiven Entwicklung der Wirtschaft als auch der Bevölkerung im Sinne einer Verringerung der Disparitäten förderlich sind. Ein Hemmnis hierbei ist, dass die Interessenlagen der verschiedenen einflussreichen Akteure bzw. Gruppen von Akteuren in Wirtschaft und Gesellschaft weit auseinander gehen und damit im Prinzip mehrheitsfähige und konsistente bildungspolitische Ziele beeinträchtigen bzw. verhindern. Die Struktur der indischen Bildungsinstitutionen erschwert zudem die Umsetzung bildungspolitischer Ziele. Daher stellt sich vor dem Hintergrund der Neuen Politischen Ökonomie die Frage, ob und in welchem Maße es der indischen Regierung gelingt, eine „konsistente und integrierende Bildungspolitik“ zu konzipieren, die in Zukunft einen Beitrag zur positiven wirtschaftlichen Entwicklung leisten wird und weiterhin einen Beitrag zur Verringerung der extremen Heterogenität der Wirtschaft und Gesellschaft leisten kann.

In dem folgenden Abschnitt wird zunächst das indische Bildungssystem analysiert. Dabei werden neben quantitativen Indikatoren auch solche unter-

sucht, die einen Rückschluss auf die Qualität der angebotenen Bildung erlauben. Der tertiäre Sektor wird in die Analyse nicht aufgenommen. Der Schwerpunkt liegt auf der Grundbildung. Abschnitt drei wendet sich dann möglichen institutionenökonomischen Problemen des indischen Bildungssystems zu. Im Anschluss werden ausgewählte Initiativen und Programme der indischen Bildungspolitik analysiert. Die wichtigsten Erkenntnisse werden im letzten Abschnitt kurz zusammen geführt.

## **2. (Schul)Bildung in Indien**

Der Bildungssektor in Indien wurde durch die Kolonialmacht Großbritannien stark geprägt. Es sind bis heute gewisse Strukturmerkmale der kolonialen Vergangenheit zu erkennen. Insgesamt begann jedoch in Indien nach der Unabhängigkeit eine Neuorientierung der Bildungspolitik. Dabei fällt auf, dass der Bildungssektor in hohem Maß durch die indische Gesellschaftsstruktur geprägt ist. Diese Struktur wird in der Literatur vielfach durch den Begriff der „elite dominance“ oder des „Mandarin System“ gekennzeichnet (Pal / Ghosh 2007).

### **Historischer Rückblick**

Indien hatte vor der Kolonialisierung eine große Bildungstradition. Die wichtigste Bildungsinstitution war der Gurukul (Familie des guru, d. h. Lehrer). Bei ihm lebte der Schüler viele Jahre. Die Ausbildung konzentrierte sich stark auf das Auswendiglernen von heiligen Texten (Rothermund 2008). Später kamen Spezialgebiete wie Medizin, Astronomie und Astrologie, aber auch Mathematik hinzu. Bildung war jedoch nur einer kleinen Elite vorbehalten. Die Bildung diente somit der Erhaltung der indischen Kultur, aber auch der Elite der indischen Gesellschaft.

Während der Kolonialzeit wurde das Bildungssystem in Indien ganz wesentlich durch die britische Kolonialmacht geprägt. Die Gestaltung des Bildungswesens durch die Briten führte zur Bildung einer neuen Elite. Das College war die wichtigste Bildungsinstitution des Bildungssystems. Grundschulen wurden von der britischen Kolonialmacht dagegen vernachlässigt. Kinder bzw. Jugendliche mussten daher über Privatunterricht auf das College vorbereitet werden, was zu einem sehr rigiden Selektionsprozess führte. Daher forderten die indischen Nationalisten schon früh, die Grundbildung zu fördern. Gokhale, einer der Führer des indischen Nationalkongresses, legte bereits 1912 im Imperial Legislative Council einen Gesetzesentwurf

über die Einführung der Schulpflicht für Jungen von sechs bis zehn Jahre vor (Parvate 1959). Das scheiterte jedoch, da die Kolonialmacht nicht bereit war, in die Grundschulbildung zu investieren. Das hat sich auch bis zum Ende der Kolonialherrschaft nicht geändert.

Insgesamt wurden in dem kolonialen Bildungssystem die britischen Jugendlichen privilegiert, und auch bei der Besetzung wichtiger Positionen in Wirtschaft und Politik wurden britische Staatsbürger bevorzugt. Auffällig war auch, dass die Naturwissenschaften in Indien von der Kolonialmacht nicht gefördert wurden. Das resultierte aus der Überzeugung der britischen Kolonialherren, wonach die Inder nicht fähig seien, wissenschaftlich zu arbeiten. Daher war es nur gegen den Widerstand der Kolonialmacht möglich, auch Indern den Zugang zu den Ingenieurwissenschaften zu öffnen. So setzte sich u. a. Mahendra Lal Sircar (1833–1904), einer der ersten indischen Naturwissenschaftler, dafür ein, dass auch Inder Natur- und Ingenieurwissenschaften studieren konnten (Rothermund 2008). Die Haltung der britischen Kolonialmacht änderte sich jedoch erst zum Ende der Kolonialzeit, d. h. während des zweiten Weltkrieges. Hierzu stellt Tilak (2006) fest, dass sich die koloniale Abhängigkeit Indiens von Großbritannien im Bereich der Wirtschaftsbeziehungen auch auf das Bildungswesen übertrug. Daraus erklärt sich, dass es in Indien nach der Unabhängigkeit im Bildungsbereich zu einem Neubeginn kommen musste.

Nach der Unabhängigkeit Indiens im Jahr 1947 wurde in den Artikeln 41 und 45 der indischen Verfassung festgeschrieben, dass jedes Kind ein Recht auf Ausbildung hat. Die Bundesstaaten waren aufgefordert, bis 1959 eine kostenfreie und obligatorische primäre und sekundäre Bildung für alle Kinder bzw. Jugendlichen sicherzustellen. Bei den beiden genannten Artikeln handelt es sich jedoch nicht um Fundamentalrechte, die durch Gerichte eingeklagt werden können. Es sind vielmehr „Directive Principles of State Policy“, also Prinzipien, die keine Durchsetzungsverpflichtung aufweisen. Es gibt nach der Verfassung auch keine obligatorische Schulpflicht (Gulati 1999). So kam es in den einzelnen Bundesstaaten zu unterschiedlichen Entwicklungen, die im Folgenden jedoch nicht im Einzelnen aufgeführt werden, um den Rahmen der Arbeit zu bewahren. Festzuhalten ist, dass bis heute das Ziel der universellen Grundbildung nicht erreicht ist.

### **Das indische Bildungssystem**

Die institutionelle Aufteilung der Verantwortung für die Bildung erfolgt nach dem Grundsatz, dass im Wesentlichen die Bundesstaaten für die primäre und sekundäre und der Bund zusammen mit den Ländern für die tertiäre, d. h. universitäre, Bildung zuständig sind. Bei der beruflichen Ausbildung teilen

sich der Bund und die Bundesstaaten die Verantwortung. Seit 1976 schreibt ein Verfassungszusatz dem Bund mehr Verantwortung für die primäre und sekundäre Schulbildung zu. Das Bildungssystem in Indien kann jedoch nur dann richtig eingeschätzt und beurteilt werden, wenn die Struktur der Schulbildung nachvollziehbar ist. Das indische Bildungsministerium klassifiziert die Bildungsstufen wie folgt: Die Grundschule umfasst acht (in einigen Staaten sieben) Jahre und lässt sich zu Analyse Zwecken in zwei Stufen unterteilen. Die Primarstufe dauert fünf Jahre (in einigen Staaten vier), die erweiterte Primarstufe drei Jahre. Die Sekundarstufe besteht aus zwei (in manchen Staaten drei) Jahren High School und zwei Jahren Senior Secondary School. Mit Abschluss der Senior Secondary School erlangen Schüler die Hochschulzulassung.

### **Entwicklungstendenzen und Struktur des Bildungssystems**

Die indische Regierung veröffentlichte schon in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit beeindruckende Zahlen über den Schulbesuch von Kindern. Eine genauere Analyse kann dies jedoch nicht in vollem Umfang bestätigen. Zunächst lässt sich feststellen, dass die Zahl der Grundschüler (Schuljahre 1–5) stark gestiegen ist. In dem Zeitraum von 1961 bis 2005 nahm die Zahl der Schüler von 35 auf 130,9 Mio. zu. Dagegen nahm die Zahl der Lehrer nur von 0,74 auf 2,16 Mio. zu. Dadurch erhöhte sich die Zahl der Schüler pro Lehrer von 47 auf 61 (MHRD, Department of Higher Education, Statistics Division 2007, S. VIII u. S. XXV). Das erklärt sich ganz wesentlich daraus, dass nach den Richtlinien der staatlichen Bildungspolitik von 1986 6% des Sozialproduktes für Bildung bereit gestellt werden sollte, wogegen es in diesem Jahr faktisch nur 3,5% waren. Im Jahr 2004 betrug der Anteil der Bildungsausgaben am BIP ebenfalls nur 3,8%. Pro Schüler betragen die Ausgaben, angegeben in Kaufkraftparitäten, in der Primarstufe 278 US\$ (UNESCO Institute for Statistics (UIS)-Schätzung), 517 US\$ in der Sekundarstufe und 2.712 US\$ in der tertiären Bildung. Indien investiert damit vor allem in der primären und sekundären Bildung deutlich weniger pro Kind als andere neu industrialisierte Länder. Für Brasilien ergeben sich Werte von 1.152 US\$ für die Primarbildung, 1.040 US\$ für die Sekundarbildung und 2.938 US\$ für die tertiäre Bildung (UNESCO 2007).

### *Bildungseinrichtungen*

Tabelle 1 zeigt das Wachstum staatlich anerkannter Bildungseinrichtungen von 1950/51 bis 2004/5. In allen Bildungsstufen ist eine Zunahme der Einrichtungen auch im Vergleich zum Bevölkerungswachstum zu verzeichnen. Diese fällt allerdings sehr unterschiedlich aus. Während die Bevölkerung Indiens zwischen 1951 und 2001 mit dem Faktor 2,8 gewachsen ist, hat sich die Zahl der Grundschulen, die die ersten fünf Jahre anbieten, mehr als verdreifacht. Die Anzahl der Schulen, die die Sekundarstufe anbieten, ist hingegen mit dem Faktor 18 gewachsen. Die Zahl der Universitäten hat sich im selben Zeitraum verzehnfacht. Allerdings lassen diese Zahlen weder Rückschlüsse auf die Qualität der Einrichtungen zu, noch geben sie Aufschluss über die Größe der Einrichtungen. Zudem fällt auf, dass schon im Bereich der erweiterten Grundschule weniger als halb so viele Einrichtungen zur Verfügung stehen als im Bereich der Grundschule. Auch wenn keine Daten zur Größe der Einrichtungen zur Verfügung stehen, ist doch zu vermuten, dass eine allgemeine Grundbildung bis zur achten Klasse mit den bestehenden Einrichtungen überhaupt nicht zu erzielen ist.

Die Ressourcenausstattung ist besonders in ländlichen Grundschulen äußerst schlecht. So verfügen entsprechend einer Studie der NRO Pratham etwa 28% der ländlichen Grundschulen über kein Wasser und sogar 46% über keine oder keine benutzbaren Sanitäreanlagen (Pratham 2008). Auch die Ausstattung mit Lehrmaterialien wie etwa Wandtafeln und Lehrbüchern ist ungenügend, teilweise gibt es nicht einmal Schulmöbel. Es ist intuitiv verständlich, dass die Unterrichtsqualität unter solchen Bedingungen leidet. Teilweise ist sogar die Frage zu stellen, ob unter solchen Bedingungen Unterricht überhaupt möglich ist. Ziel einer erfolgreichen Bildungspolitik muss deshalb nicht nur sein, eine allgemeine Grundbildung zu erreichen, sondern auch die Qualität der Bildung zu verbessern.

### *Lehrkräfte*

Wichtiger für die Qualität der Bildung als die Ausstattung mit Ressourcen sind die Lehrer. 2002 waren in Indien im Grundbildungssektor (Klassen 1–5) 2.533.305 Lehrer beschäftigt. In den erweiterten Grundschulen (Klassen 6–8) waren es 1.351.499. Die Qualifikationen dieser Lehrkräfte sind äußerst unterschiedlich. Etwa 117.000 der in der Grundbildung beschäftigten Lehrkräfte hatten nicht einmal die Sekundarstufe abgeschlossen, bei weiteren 700.000 war der Abschluss der Sekundarstufe der höchste Bildungsabschluss (NCERT 2006). Es stellt sich also die Frage, ob die indischen Lehrkräfte ausreichend qualifiziert sind, um einen qualitativ angemessenen Unterricht durchzuführen.

TABELLE 1: Staatlich anerkannte Bildungseinrichtungen in Indien, 1950/51 bis 2004/05

Jahre	Grundschule (Jahre I-V)	Grundschule (Jahre VI-VIII)	Weiterführende Schulen	Colleges für allgemeine Bildung	Colleges für berufliche Bildung (Ing., Tech., Arch., Med., Lehrer- ausbildung)	Universitäten (auch Deemed Univ./Inst. of National Importance)
1950-51	209671	13596	7416	370	208	27
1960-61	330399	49663	17329	967	852	45
1970-71	408378	90621	37051	2285	992	82
1980-81	494503	118555	51573	3421	3542**	110
1990-91	560935	151456	79796	4862	886	184
2000-01*	638738	206269	126047	7929	2223	254
2001-02*	664041	219626	133492	8737	2409	272
2002-03*	651382	245274	137207	9166	2610	304
2003-04*	712239	262286	145962	9427	2751	304
2004-05*	767520	274731	152049	10377	3201	407

\*Vorläufig

\*\* Einschließlich Einrichtungen für Post-Matriculation-Kurse

Quelle: Nach MHRD, Department for Higher Education, Statistics Division (2007), S. III



Neben der relativ schlechten Ausbildung vieler Lehrkräfte besteht ein weiteres Problem in der hohen Abwesenheitsrate der Lehrerschaft. Dabei gilt die Maxime: Ein schlecht ausgebildeter Lehrer macht immer noch einen besseren Unterricht als ein abwesender Lehrer. An jedem Tag sind durchschnittlich 25% der Lehrkräfte, die eigentlich anwesend sein sollten, abwesend. Zu diesem Ergebnis kommen Kremer et al. in ihrer Studie zur Abwesenheit von Lehrern in Indien, die auf unangekündigten Besuchen basiert. Darüber hinaus unterrichten auch von den anwesenden Lehrern tatsächlich nur 45% (Kremer et al. 2005). Obwohl indische Lehrer an staatlichen Schulen zumindest in Städten vergleichsweise gut bezahlt werden, scheint ihre Motivation nicht ausreichend groß zu sein. Für verbeamtete Lehrer besteht kaum die Gefahr eines Arbeitsplatzverlustes. Allerdings sind nicht verbeamtete Lehrer laut Chaudhury et al. (2006) etwa genauso häufig abwesend. Besser ausgebildete und höher gestellte Lehrer – etwa Schuldirektoren – haben sogar eine noch höhere Abwesenheitsquote. Daher ist es besonders wichtig, dass das Problem der Abwesenheit von Lehrern gelöst wird, denn „India is wasting a considerable share of its education budget, and missing an opportunity to educate its children.“ (Kremer et al. 2005, S. 666)

### *Abbrecherquote*

In der relativ geringen Qualität und Quantität des Unterrichts kann auch ein Grund für die hohe Abbrecherquote gesehen werden. Ein weiterer wichtiger Grund dafür, dass nur relativ wenige Schüler die Grundschule und noch weniger die weiterführende Schule beenden, ist auch darin zu sehen, dass die Opportunitätskosten des Schulbesuchs besonders bei der Armutsbevölkerung steigen, je älter die Schüler werden. Das ist besonders der Fall, wenn die Qualität der Bildung nicht zufriedenstellend ist. Trotz weiterer gravierender Probleme, besonders in den oberen Klassen der Grundschulbildung und in den weiterführenden Schulen, ist eine deutliche Verbesserung eingetreten. Das betrifft besonders die ersten fünf Jahre der Grundschulbildung. Zwischen 1980/81 und 2004/05 hat sich hier die Abbrecherquote halbiert. Besonders positiv hervorzuheben ist, dass seit dem Schuljahr 2002/03 Mädchen während der ersten fünf Jahre seltener die Schule abbrechen als Jungen.

Eine Begründung für diese deutliche Reduktion der Abbruchrate kann sicherlich in der Einführung einer kostenlosen Schulspeisung 1995 (2004 erweitert), dem Mid-Day-Meal, gesehen werden (Ministry of Human Resource Development (MHRD) o. J.).

TABELLE 2: Schulabbrecheraten (Anteil der Schulabbrecher an der Gesamtstudentenanzahl pro Schulstufe in %), 1960/61 bis 2004/05

Jahr	Schuljahr I–V			Schuljahr I–VIII			Schuljahr I–X		
	Jungen	Mädchen	beide	Jungen	Mädchen	beide	Jungen	Mädchen	beide
1960–61	61,7	70,9	64,9	75	85	78,3	N. A.	N. A.	N. A.
1970–71	64,5	70,9	67	74,6	83,4	7,9	N. A.	N. A.	N. A.
1980–81	56,2	62,5	58,7	68	79,4	72,7	79,8	86,6	82,5
1990–91	40,1	46	42,6	59,1	65,1	60,9	67,5	76,9	71,3
2000–01*	39,7	41,9	40,7	50,3	57,7	53,7	66,4	71,5	68,6
2001–02*	38,4	39,9	39	52,9	56,9	54,6	64,2	68,6	66
2002–03*	35,85	33,72	34,89	52,28	53,45	52,79	60,72	64,97	62,58
2003–04*	33,74	28,57	31,47	51,85	52,92	52,32	60,98	64,92	62,69
2004–05*	31,81	25,42	29	50,49	51,28	50,84	60,41	63,88	61,92

\* Vorläufig

Quelle: Nach MHRD, Department for Higher Education, Statistics Division (2007), S. XXI

### *Einschreiberate*

Die immer noch hohe Abbrecherquote relativiert auch die äußerst positive Entwicklung der Brutto-Einschreiberate<sup>3</sup>, die Indien in den letzten Jahrzehnten verzeichnen konnte. Auch der Unterschied zwischen den ersten fünf Schuljahren und den höheren Schuljahren der Primarbildung ist weiterhin unbefriedigend. Ziel Indiens ist es nicht nur, allen Jungen und Mädchen den Besuch dieser Bildungsstufen zu ermöglichen. Die schon in verschiedenen Gesetzesentwürfen geforderte Schulpflicht soll die ersten acht Schuljahre umfassen.

Eine genauere Situationsbeschreibung als die Bruttoeinschreiberate vermittelt die Nettoeinschreiberate, die anzeigt, wie viele Schüler einer Altersstufe in der jeweils dem Alter entsprechenden Schulform eingeschrieben sind. Noch aufschlussreicher ist die Attendance Ratio, die – ermittelt aus Haushaltsumfragen – angibt, wie viele Schüler die Schule auch tatsächlich besuchen. Nach Unicef-Daten beträgt die Nettoeinschreiberate für den Primarstufe nach ISCED 1997<sup>4</sup> (also Primary and Upper Primary School nach dem indischen Bildungssystem) zwischen 2000 und 2005 im Durchschnitt 92% für Jungen und 87% für Mädchen (UNICEF o. J.). Die Differenz zur Bruttoeinschreiberate lässt sich vor allem dadurch erklären, dass bei der Berechnung der Bruttoeinschreiberate auch solche Schüler berücksichtigt werden, die älter (oder jünger) sind als eigentlich vorgesehen. Die Attendance Ratio beträgt für den Zeitraum von 1996–2005 in der Primarstufe 79% für Jungen und 72% für Mädchen (UNICEF o. J.).

### **Besondere Gruppen**

Ein zentrales Merkmal jedes Bildungssystems sollte das Prinzip der Chancengerechtigkeit sein. Das leitet sich aus der Menschenrechtscharta ab. Chancengerechtigkeit lässt sich aber auch ökonomisch begründen: Der steigende Bedarf an Humankapital für eine sich dynamisch, d. h. qualitativ und quantitativ entwickelnde Volkswirtschaft ist unbestritten. Die Förderung von Humankapital beginnt mit einer aktiven und qualifizierten Bildungspolitik, die allen begabten Jugendlichen die gleiche Chance zu

---

<sup>3</sup> Die Brutto-Einschreiberate setzt alle eingeschriebenen Schüler einer Schulstufe zu allen potentiellen Schülern einer Altersstufe ins Verhältnis. Die Brutto-Einschreiberate kann 100 überschreiten, weil auch ältere Schüler, also solche, die eigentlich nicht mehr in die betreffende Schulstufe gehören, erfasst werden.

<sup>4</sup> Zu ISCED vgl.: UNESCO (2006)

TABELLE 3: Brutto-Einschreiberate (in %), 1950/51 bis 2004/05

Jahr	Schuljahr I–V			Schuljahr VI–VIII			Schuljahr I–VIII		
	Jungen	Mädchen	beide	Jungen	Mädchen	beide	Jungen	Mädchen	beide
1950–51	60,6	24,8	42,6	20,6	4,6	12,7	46,4	17,7	32,1
1960–61	82,6	41,4	62,4	33,2	11,3	22,5	65,2	30,9	48,7
1970–71	95,5	60,5	78,6	46,5	20,8	33,4	75,5	44,4	61,9
1980–81	95,8	64,1	80,5	54,3	28,6	41,9	82,2	52,1	67,5
1990–91	114	85,5	100,1	76,6	47	62,1	100	70,8	86
2000–01*	104,9	85,9	95,7	66,7	49,9	58,6	90,3	72,4	81,6
2001–02*	105,3	86,9	96,3	67,8	52,1	60,2	90,7	73,6	82,4
2002–03*	97,5	93,1	95,3	65,3	56,2	61	85,4	79,3	82,5
2003–04*	100,6	95,6	98,2	66,8	57,6	62,4	87,9	81,4	84,8
2004–05*	110,7	104,7	107,8	74,3	65,1	69,9	96,9	89,9	93,5

\* Vorläufig

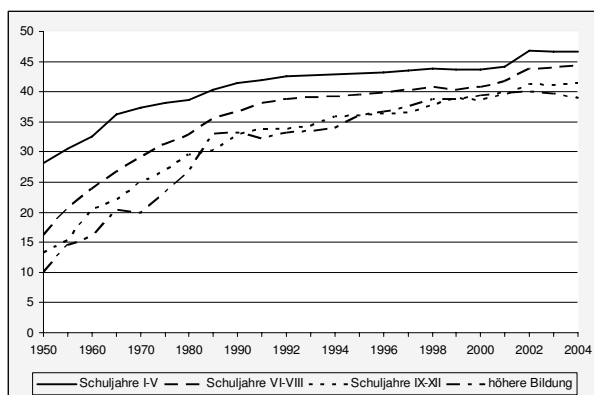
Quelle: Nach MHRD, Department for Higher Education, Statistics Division (2007), S. XIII

Bildung eröffnen und durchsetzen sollte. Nur so ist gewährleistet, dass das Humankapitalpotenzial einer Gesellschaft in vollem Maße ausgeschöpft werden kann. Im Falle Indiens ist daher besonders zu untersuchen, in wieviel Mädchen bzw. Frauen gleichberechtigt Zugang zu Bildung haben. Weiterhin ist die Position der Scheduled Castes und Scheduled Tribes zu analysieren. Schließlich sind noch mögliche Unterschiede in der Bildungsstruktur zwischen ländlicher und städtischer Bevölkerung aufzuzeigen.

### Mädchen

Bei der Bildung für Mädchen sind einige positive Entwicklungstendenzen festzustellen. Zunächst ist hervorzuheben, dass im Primarschul Sektor der Anteil der weiblichen Einschreibungen von 28,1% im Jahr 1950/51 auf 46,7% im Jahr 2004/05 deutlich zugenommen hat. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Anteil der weiblichen Bevölkerung in Indien unter 50% – etwa bei 48,26% im Jahr 2001 – liegt. Zumindest in den ersten fünf Grundschuljahren sind Mädchen heute nur noch geringfügig unterrepräsentiert, wobei die geringere Attendance Ratio für Mädchen allerdings beachtet werden muss. Dieses Bild trifft jedoch nicht für die höheren Bildungsniveaus zu. Im Bereich der tertiären Bildung sind jedoch seit 1950 die größten Wachstumsraten zu verzeichnen. Im Bereich der höheren, tertiären Bildung beträgt der Anteil der Frauen im Jahr 2002/03 40,1%, seitdem ist ein leichter Rückgang zu verzeichnen.

ABBILDUNG 1: Anteil (in %) der weiblichen Schüler und Studenten an der Gesamtzahl, 1951 bis 2005



Quelle: Nach MHRD, Department of Higher Education, Statistics Division (2007), S. IX

Während sich die Entwicklung der Einschulungsraten besonders in den ersten Jahren der Primarbildung in Bezug auf die Gleichstellung der Frauen durchaus positiv darstellt, zeigt ein Blick auf die Alphabetisierungsrate weiterhin die Benachteiligung der weiblichen Bevölkerung auf. Aber auch hier ist festzustellen, dass die Alphabetisierungsrate des weiblichen Teils der Bevölkerung deutlich schneller als die des männlichen wächst. Während im Jahr 1961 die Alphabetisierungsrate der Männer noch über dreimal so hoch war wie die der Frauen, lag sie 2001 nur noch etwa 50% höher.

TABELLE 4: Alphabetisierungsrate (in %) der Erwachsenen (15 Jahre und älter), 1961 bis 2001

	1961	1971	1981	1991 <sup>1</sup>	1996 <sup>2</sup>	1998 <sup>3</sup>	1999 <sup>4</sup>	2001 <sup>5</sup>
Männlich	41,45	47,69	54,91	61,89	67,25	70	72,2	73,3
Weiblich	13,15	19,36	25,7	34,09	40,67	44	44	47,8
Gesamt	27,76	34,08	40,82	48,54	54,32	57	58,5	61

<sup>5</sup> Census-2001, <sup>1</sup>ohne J&K, <sup>2</sup>NSSO 52nd Round 1995–96;

<sup>3</sup>NSSO 54th Round 1998, <sup>4</sup>National Family Health Survey 1998–99

Quelle: nach MHRD, Department of Higher Education, Statistics Division (2007), S. XXXIX

### *Scheduled Castes und Scheduled Tribes*

Neben den Frauen sind besonders die Mitglieder der Scheduled Castes und der Scheduled Tribes im indischen Bildungswesen weiterhin benachteiligt. Generell sind in allen vom Bund geförderten Bildungseinrichtungen Plätze für die Mitglieder der Scheduled Castes und Scheduled Tribes reserviert. Für die Scheduled Tribes sind 7,5% und für die Scheduled Castes 15% aller Plätze vorgesehen (MHRD o. J). Es lässt sich aber nicht genau feststellen, in wie weit die Mitglieder dieser benachteiligten Gruppen tatsächlich in der Lage sind, solche Angebote zu nutzen. In diesem Kontext führte Sen den Begriff der Verwirklichungschancen ein, der das Problem sehr klar aufzeigt: Es geht nicht nur um Chancengleichheit oder Chancengerechtigkeit, sondern auch darum, dass die Chancen auch wahrgenommen bzw. genutzt werden können (Sen 2000).

Die in Tabelle 5 dargestellten Alphabetisierungsraten zeigen deutlich, dass die Alphabetisierungsraten für Mitglieder der Scheduled Castes und Scheduled Tribes generell deutlich unter jenen der Gesamtbevölkerung liegen. Weiterhin zeigt sich, dass die Scheduled Tribes generell schlechtere Werte aufweisen als die Scheduled Castes. Außerdem ist klar ersichtlich, dass

für beide Gruppen und für alle Jahre die ländliche Bevölkerung geringere Alphabetisierungsraten aufweisen als die städtische und der weibliche Teil der Scheduled Castes und Scheduled Tribes eine geringere Alphabetisierung aufweist als der männliche. Der Geschlechterunterschied ist bei den Scheduled Tribes besonders stark. Im Jahr 2001 waren in dieser Gruppe 1,7-mal so viele Männer alphabetisiert wie Frauen, für die Gesamtbevölkerung hingegen nur 1,5-mal so viele.

TABELLE 5: Alphabetisierungsrate der SC/ST (in %) nach Geschlecht und städtischen / ländlichen Regionen, 1961 bis 2001

Jahr/Region	Scheduled Castes			Scheduled Tribes		
	Männlich	weiblich	gesamt	männlich	weiblich	gesamt
1961						
Ländlich	15,06	2,52	8,89	13,37	2,9	8,16
Städtisch	32,21	10,04	21,81	30,43	13,45	22,41
Gesamt	16,96	3,29	10,27	13,83	3,16	8,53
1971						
Ländlich	20,04	5,06	12,77	16,92	4,36	10,68
Städtisch	38,93	16,99	28,65	37,09	19,64	28,84
Gesamt	22,36	6,44	14,67	17,63	4,85	11,3
1981						
Ländlich	27,91	8,45	18,48	22,94	6,81	14,92
Städtisch	47,54	24,34	36,6	47,6	27,32	37,93
Gesamt	31,12	10,93	21,38	24,52	8,04	16,35
1991						
Ländlich	45,95	19,45	33,25	38,45	16,02	27,38
Städtisch	66,6	42,29	55,11	66,56	45,66	56,6
Gesamt	49,91	23,76	37,41	40,65	18,19	29,6
2001						
Ländlich	63,66	37,84	51,16	57,39	32,44	45,02
Städtisch	77,93	57,49	68,12	77,77	59,87	69,09
Gesamt	66,64	41,9	54,69	59,17	34,76	47,1

Quelle: Nach MHRD, Department of Higher Education, Statistics Division (2007), S. XLII

*Disparitäten zwischen städtischer und ländlicher Bevölkerung*

Tabelle 6 verdeutlicht den Unterschied in den wahrgenommenen Bildungschancen zwischen städtischer und ländlicher Bevölkerung. Während in ländlichen Regionen 204 Menschen (von 1000) nie eine Bildungseinrichtung besucht haben, sind es in den Städten nur 176. Für Frauen sind die Werte in beiden Fällen deutlich schlechter als für Männer, allerdings ist im Geschlechterverhältnis kein großer Unterschied zwischen städtischen und ländlichen Regionen festzustellen. Positiv kann festgestellt werden, dass zumindest die Zahl der männlichen Personen, die im Moment eine Bildungseinrichtung besuchen, in den Städten und auf dem Land etwa gleich ist. Zu beachten ist allerdings, dass keine Aussage über die besuchten Bildungseinrichtungen gemacht werden kann. Es ist also durchaus möglich, dass die ländliche Bevölkerung eher die unteren Schulstufen besucht. Außerdem gilt zu berücksichtigen, dass das Schulwesen in ländlichen Regionen im Durchschnitt ein schlechteres Niveau aufweist als in Städten. Absolut sind Frauen und Mädchen, die in ländlichen Gebieten leben, weiterhin die am stärksten benachteiligte Gruppe.

TABELLE 6: Anzahl (von 1000) der 5- bis 29-Jährigen, die nie eine Bildungseinrichtung besuchten, Stand 2004/05

	Männlich	weiblich	beide
Ländlich	151	260	204
Städtisch	132	224	176
Beide	132	224	176

Quelle: Nach MHRD, Department of Higher Education, Statistics Division (2007), S. XLIV

Auch zwischen den einzelnen Bundesstaaten existieren erhebliche Unterschiede, so leben zwei Drittel der Analphabeten Indiens in den sieben Staaten Uttar Pradesh, Bihar, West Bengal, Maharashtra, Madhya Pradesh, Andhra Pradesh und Rajasthan (Govinda 2007).

### **Erfolg von Bildungseinrichtungen – Leistung der Schüler**

Die Qualität von Bildungseinrichtungen lässt sich anhand von Leistungsüberprüfungen der Schüler bewerten. Indien hat an internationalen Leistungsüberprüfungen wie PISA oder Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) nicht teilgenommen, so dass ein internationaler Vergleich nicht möglich ist. Die Weltbank hat allerdings einige Fragen aus



dem TIMMS-Fragenkatalog Schülern in Rajasthan und Orissa vorgelegt. Die indischen Schüler schnitten darin deutlich schlechter als der internationale Durchschnitt ab (Wu / Dar 2006).

Auf nationaler Ebene hat der National Council of Educational Research and Training (NCERT) Leistungsüberprüfungen in den Bereichen Mathematik, Sprache und Environmental Studies (Sozial- und Naturwissenschaften) durchgeführt. In der aktuellsten, 2008 veröffentlichten Studie für Schüler der fünften Klasse konnten die Schüler im Durchschnitt 60,6% der Fragen der Kategorie Sprache beantworten. Im Bereich Mathematik ist das Ergebnis mit durchschnittlich 49,2% deutlich schlechter, für den Bereich Environmental Studies ergibt sich ein Wert von 53,57% (NCERT 2008). Diese Ergebnisse zeigen, dass die Qualität der Schulbildung äußerst unzureichend ist. Deutlich schlechter sind allerdings die Ergebnisse der NRO Pratham, die jährliche Leistungsüberprüfungen von Schülern verschiedener Klassen in ländlichen Regionen durchführt. So können mehr als 40% der Schüler der fünften Klasse keine Texte lesen, die für die zweite Klasse vorgesehen sind, nur 3,9% der Erstklässler können Texte lesen, die ihrer Jahrgangsstufe entsprechen. Fast 60% der Fünftklässler können keine einfachen Divisionsaufgaben lösen, 31,7% der Erstklässler und immer noch 11,7% der Zweitklässler kennen die Zahlen zwischen 1 und 9 nicht. Schüler an Privatschulen erzielen etwas bessere Ergebnisse als Schüler an staatlichen Schulen (Pratham 2008). Diese Ergebnisse zeigen, wie sehr die Qualität der Bildung im indischen Primarschulbereich verbessert werden muss.

Trotz der aufgezeigten Fortschritte ist das indische Bildungssystem immer noch von großen Ungleichheiten geprägt. Dies erklärt sich sowohl aus dem Kastensystem, das zu einer sehr ungleichen schulischen Förderung führt, als auch aus der unterschiedlichen schulischen Versorgung ländlicher und städtischer Regionen. Ebenso spielt die traditionelle Benachteiligung der Frauen eine entscheidende Rolle. Vom Ziel einer Grundbildung aller Kinder ist Indien auch heute noch weit entfernt. Die positiven Tendenzen hinsichtlich der Einschreiberaten und Abbrecherquoten werden durch die Ergebnisse der Leistungsvergleiche deutlich relativiert. Zwar gehen viele Kinder mittlerweile zur Schule, offensichtlich lernen sie dort aber nicht im ausreichenden Maße. Das führt dazu, dass das potentielle Humankapital in Indien bei weitem nicht in dem möglichen Maße ausgeschöpft wird.

### **3. Institutionelle Probleme im indischen Bildungssystem**

Starke Disparitäten im Bildungssektor beeinträchtigen die wirtschaftliche Entwicklung, da das Humankapitalpotenzial nicht voll ausgeschöpft wird. Daher ist es angebracht, zunächst den Zusammenhang von Humankapital und wirtschaftlicher Entwicklung kurz aufzuzeigen. Da Bildung eine primär staatliche Aufgabe ist, stellt sich die Frage, wie die Regierung dieser Aufgabe nachkommt. Dies lässt sich im Kontext von Good Governance analysieren.

#### **Die Bedeutung von Humankapital für die wirtschaftliche Entwicklung**

Die ausreichende Verfügbarkeit von Humankapital ist für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes von zentraler Bedeutung. Anders formuliert: Defizite bei der Bildung von Humankapital wirken sich in vielen Ländern als Entwicklungshemmnis aus. So hat beispielsweise schon Krueger 1968 durch umfangreiche empirische Ländervergleiche festgestellt, dass unterschiedliche Humankapitalausstattungen in den verschiedenen Ländern in höherem Maße zu Unterschieden bei den Pro-Kopf-Einkommen geführt haben als die unterschiedliche Ausstattung mit Sachkapital und natürlichen Ressourcen (Krueger 1968). Der Humankapital-Input wird jedoch bisher häufig in verengter Weise auf den Produktionsprozess von Gütern und Dienstleistungen reduziert.

In einem weiteren Sinne sollte der Input von Humankapital auch in Bildungseinrichtungen berücksichtigt werden. Weiterhin gilt zu beachten, dass Bildung zu einer Steigerung der Chancen, also auch der Möglichkeit und der Bereitschaft des Einzelnen, stärker als bisher am gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Leben teilzuhaben, führt (Hemmer 2002). Insofern kann Bildung auch zu einer Verringerung der ökonomischen, sozialen und politischen Armut beitragen. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass alle drei Stufen des Bildungssystems, wie sie bereits in der Einführung des vorherigen Kapitels abgegrenzt wurden, für die wirtschaftliche Entwicklung relevant sind.

Über die Relevanz der einzelnen Stufen für die wirtschaftliche Entwicklung gibt es jedoch kontroverse Aussagen bzw. Kenntnisse. Für die Beurteilung dieser Frage reichen die üblichen Indikatoren wie die Bereitstellung von Schulen, von Lehrern, aber auch die Relation Schüler/Lehrer nicht aus. Entscheidend ist auch die Qualität der Lehrer oder etwa die Aktualität von Lehrplänen. In diesem Kontext geht es jedoch besonders um die Ausschöpfung des Humankapitalpotenzials eines Landes. Dabei wurde in Kapitel zwei

bereits deutlich, dass das indische Bildungssystem beachtliche regionale und soziale Disparitäten aufweist, was belegt, dass das Humankapitalpotenzial nicht in dem möglichen Ausmaß ausgeschöpft wird. Da Bildung auch in Indien einer der zentralen Bereiche der Regierungspolitik ist, stellt sich die Frage, wie sich die regionalen und sozialen Disparitäten begründen lassen. Hierzu bietet sich die politische Ökonomie von Good Governance an.

### **Good Governance**

Good Governance (gute Regierungsführung) gilt heute unbestritten als zentrale Voraussetzung für eine positive Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft. Die Aufgaben und Funktionen von Staat und Verwaltung im Entwicklungsprozess von Entwicklungsländern wurden bereits in den Weltbankberichten der Jahre 1983 und 1988 kritisch reflektiert (Weltbank 1983, 1988). Der konkrete Anlass für die Weltbank, sich diesem Thema gezielt zuzuwenden, war dann schließlich in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre die ökonomische und soziale Fehlentwicklung im südlichen Teil Afrikas. Als wesentliche Ursachen für die wirtschaftliche und soziale Fehlentwicklung identifizierte die Weltbank besonders Defizite im institutionellen Umfeld von Staat und Verwaltung. Diese Fehlentwicklungen wurden mit der Begrifflichkeit „bad“ bzw. „poor“ Governance charakterisiert.

Es kam dann von einer ursprünglich negativ besetzten Begrifflichkeit, d. h. von „bad“ oder „poor“ Governance zu einer Umkehrung, d. h. zu „Good Governance“. Die von der Weltbank festgestellten Mängel wurden in eine positive Strategie von Good Governance eingebracht. Damit rückten die staatlichen Institutionen und Strukturen, die Prozesse der Entscheidungsfindung bzw. das Leistungsvermögen bei diesbezüglicher Implementierung sowie das Verhältnis zwischen Regierung und Verwaltung einerseits und der Gesellschaft andererseits in das Blickfeld (Theobald 2000). Es kam in der Entwicklungsökonomik zu einem breiten Konsens, wonach politisch institutionelle Rahmenbedingungen einen großen Einfluss auf die sozioökonomische Entwicklung von Gesellschaften haben. Daraus begründet sich die Erkenntnis, dass Good Governance eine entscheidende Voraussetzung dafür ist, dass Entwicklungs- und Schwellenländer ihr existierendes Entwicklungspotenzial und damit implizit ihr Humankapitalpotenzial auch tatsächlich realisieren können.

Good Governance beschäftigt sich daher mit der Frage, welche institutionellen Arrangements, die in einem Herrschaftsverband den Prozess kollektiv verbindlicher Entscheidungen regeln, dazu geeignet sind, erstrebenswerte Kollektivgüter zu erreichen. Eines dieser Kollektivgüter bzw. öffentlichen Güter ist Bildung. Nach Faust (2005) sind gerade jene Gesellschaften, die

sich tief greifenden Transformationsprozessen mit dem Ziel der Verbesserung ihrer politisch-institutionellen Rahmenbedingungen unterworfen haben, oft von politischer und ökonomischer Instabilität betroffen. Dabei geht es dann um den Entscheidungsprozess über institutionelle Arrangements, die das Zustandekommen kollektiv verbindlicher Entscheidungen regeln. Es stellt sich nun die Frage, wo sich Indien in diesem Kontext befindet.

### **Good Governance in Indien – Ausgewählte Probleme**

Aus Anlass der fünfzigjährigen Unabhängigkeit Indiens im Jahr 1997 wurde eine Befragung der Bevölkerung zu den Problemen des Landes durchgeführt. Sie fand zu einem Zeitpunkt des wirtschaftlichen Aufschwungs statt. Dabei stellte sich heraus, dass hauptsächlich Probleme genannt werden, die einen unmittelbaren Bezug zu Good Governance haben (Ray 1999):

- Indien wird als Nation in den nächsten fünfzig Jahren auseinander fallen (47%),
- die Situation von Recht und Ordnung ist heute schlechter als während der britischen Kolonialzeit (43%),
- Politiker sind unehrlich bzw. unredlich (55%), und nur 6% glauben, dass Politiker ehrlich sind,
- Polizisten sind unehrlich (60%); nur 7% glauben, dass sie ehrlich sind,
- 51% der Bevölkerung glauben daran, dass 51% der Parlamentarier nicht im geringsten an der Lösung der Probleme der Wähler interessiert sind.

Auf die Frage, was ihrer Meinung nach die größte Belastung für das Land sei, antworteten 34% der Befragten die Korruption, 20% nannten die Arbeitslosigkeit und 18% die Preissteigerungen; die wachsende Umweltbelastung nimmt ebenfalls eine hohe Position ein. Die Antworten und Einschätzungen der Befragten machen unmissverständlich deutlich, dass die Befragten nur ein sehr eingeschränktes Vertrauen in den politischen Entscheidungsprozess des Landes, die Politiker, aber auch in die Verwaltung haben.

Neben den in der aufgeführten Befragung genannten Problemen, lassen sich noch folgende Governance-Probleme benennen:

- konstitutionelle Probleme der Machtverteilung zwischen den Bundesstaaten und den Kommunen (Defizite der föderalistischen Machtverteilung) und
- die Schwäche der politischen Führung und der politischen Parteien (einzelne Personen und/oder ihre Familiennamen haben oft eine größere Bedeutung als ihre Qualifikation).

Es besteht allerdings in Indien ein breiter Konsens, dass die Bürokratie und die Korruption die größten Herausforderungen für die Umsetzung von Good Governance sind. Daher soll diesen beiden Bereichen im Kontext von Bildung nun besondere Aufmerksamkeit zukommen.

### **Bürokratie als Hemmnis von Good Governance**

Die Theorie der Bürokratie ist neben der Theorie der Demokratie, der Diktatur und der Interessengruppen ein zentraler Forschungsgegenstand der Neuen Politischen Ökonomie. Die Aufgabe von Bürokratien ist im Prinzip die Ausführung politischer Entscheidungen durch die Bereitstellung öffentlicher Leistungen (Kirsch 2004). Allerdings kann es hierbei zu Problemen kommen, die mit Hilfe des Prinzipal-Agenten-Ansatzes erklärt werden können. Hierbei sind die unterschiedlichen Interessen von Prinzipal und Agent von entscheidender Bedeutung. Im Kontext von Bildung ist der Prinzipal, etwa ein Bildungspolitiker, an einer ausreichenden Bereitstellung von Bildung interessiert, um so seine Wiederwahl zu sichern. Der Agent verfolgt aber womöglich andere Interessen, er möchte vielleicht möglichst wenig arbeiten, weil er aus seiner Freizeit einen höheren Nutzen zieht. Die unterschiedlichen Ziele zwischen Prinzipal und Agent werden dann zum Problem, wenn die Leistungserbringung der einzelnen Bürokraten (Agenten) nicht vollständig vom Bürger und dessen Vertretern, den Politikern (Prinzipal bzw. Auftraggeber) kontrollierbar ist. Gründe hierfür sind häufig im ökonomischen Charakter der Leistung bzw. in der Verschleierung der tatsächlichen Kosten der Leistungserbringung zu finden. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von asymmetrischen Informationen.<sup>5</sup>

Im indischen Bildungssystem ist neben einem quantitativen Mangel an geeigneten Einrichtungen besonders auch die Qualität der Lehre oft nicht ausreichend (vgl. Abschnitt 2). Wie bereits aufgezeigt wurde, nehmen die (meist verbeamteten) Lehrer ihre Aufgaben häufig nur in unzureichender Weise wahr. Dieses Verhalten lässt sich mit Hilfe des oben erläuterten Prinzipal-Agenten-Ansatzes erklären. Insbesondere in ländlichen Regionen ist die Kontrolle durch den Prinzipal, in diesem Fall etwa die bundesstaatliche Schulbehörde, allein wegen der räumlichen Distanz kaum sicherzustellen. Während die Lehrer vorwiegend in ländlichen Regionen und auch in entlegenen Dörfern arbeiten, sitzt der Prinzipal in der Hauptstadt des jeweiligen Bundesstaates. Erschwerend kommt hinzu, dass selbst im Falle einer ausreichenden Kontrolle der Leistungserbringung durch den Prinzipal dieser in

---

<sup>5</sup> Eine einfache Einführung in die Prinzipal-Agenten-Problematik findet sich unter anderem in Kirsch (2004).

seinen Sanktionsmöglichkeiten aufgrund des Beamtenstatus der Lehrer eingeschränkt bleibt. Aus diesem Grund sind einige Bundesstaaten dazu übergegangen, Lehrer nicht mehr zu verbeamen, sondern angelernte Lehrkräfte mit befristeten Verträgen einzustellen.

Es ist zu vermuten, dass die bürokratische Struktur des Bildungssystems, besonders die des Primarschulwesens auf Länder- und teilweise sogar auf Bundesebene, einerseits die oben beschriebene Prinzipal-Agenten-Problematik deutlich verstärkt und andererseits auch per se Probleme in sich birgt. Das ist vor allem damit zu begründen, dass die Anpassung der Bildungsprogramme an lokale Gegebenheiten unter den gegebenen Umständen nur schwer möglich erscheint. Erst seit 1994 gibt es Bestrebungen die Verantwortlichkeit für die Primarschulen zu dezentralisieren.

Fragt man nach den Besonderheiten der Bürokratie in Indien, so wird zunächst deutlich, dass das System wegen der Art der Rekrutierung von Mitarbeitern durch den Begriff „mandarin system“ bekannt geworden ist. Die Mitarbeiter werden in Indien eher nach einem spezifischen Karrieremuster als den entsprechenden Anforderungen des Arbeitsplatzes eingestellt. Hierzu gibt es ein sehr strenges Auswahlverfahren, das noch an bestimmte Altersrestriktionen gekoppelt ist.

Berücksichtigt man hierbei, dass in Indien nur einer kleinen, privilegierten Minderheit die Möglichkeit einer guten Schulbildung und berufsqualifizierenden Ausbildung offen steht, ist nicht davon auszugehen, dass in den entscheidungsrelevanten bürokratischen Institutionen die Vielfalt der Interessen repräsentiert ist und bei der Umsetzung von politischen Entscheidungen auch vertreten wird. Es kommt in diesen Institutionen vielmehr zu einem Filterprozess, bei dem die Interessenlagen der privilegierten Gruppen, zu denen die Verantwortlichen in den Bürokratien gehören, besondere Beachtung finden. Eine vergleichbare Rekrutierung von politischen Akteuren in Indien ist auch in der Politik vorzufinden, was zu einem Multiplikatoreffekt bei der Interessenwahrnehmung und -vertretung führt. In diesem Kontext wird auch von einer „coalition of well-off farmers, industrialists, and business, who use resources to feather their own nests rather than building the productive capacity of the Indian economy“ gesprochen (Ray 1999, S. 61).

Die Interessenlagen der weniger privilegierten Gruppen in Indien, wie z. B. die Scheduled Castes und Scheduled Tribes, finden bei dieser Struktur der politischen Entscheidungsfindung bzw. Umsetzung durch die staatliche Administration kaum Beachtung. Diese Strukturmerkmale führen weiterhin zu einer starken Informationsasymmetrie zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, da die privilegierten Gruppen, d. h. die Nutznießer

des Systems, daran interessiert sind, ihre privilegierte Lebenslage zu erhalten bzw. zu verbessern. Sie werden also die Informationen zurückhalten, deren Weitergabe die Lebenslage der weniger privilegierten Gruppen verbessern, ihre eigene Lebenslage jedoch beeinträchtigen könnte.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass dieses System innovationshemmend ist. Es besteht in der Neuen Politischen Ökonomie ein breiter Konsens, dass ein Mangel an politischem Wettbewerb und die bewusste Vernachlässigung der unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessenlagen bzw. Gruppen die Entstehung von Innovationen in starkem Maße behindert. In diesem System gibt es wenig Anreize oder eine geringe Motivation, gesellschaftliche Innovationen zu generieren, solange sie nicht der eigenen Lebenslage dienlich sind.

Die weitergehende Differenzierung von Gulati (1999) macht diese Zusammenhänge noch deutlicher. Er weist darauf hin, dass in Indien drei verschiedene Ebenen der Bürokratie zu unterscheiden sind:

- Die bürokratisch technische Elite wirkt entscheidend bei der Gestaltung bzw. Formulierung der Politik mit. Es handelt sich um Personen, die die Funktion eines „advisor to a minister“ haben oder zu der Planning Commission oder zu einem staatlichen Forschungsinstitut gehören. Es handelt sich um Personen mit einem Hochschulabschluss, die häufig dem Indian Administrative Service (IAS) angehören.
- Die bürokratische Mittelschicht ist oft in öffentlichen Verwaltungsinstitutionen oder in Staatsbetrieben in leitender Position tätig. Sie haben jedoch ein relativ geringes Einkommen. Daher besteht bei dieser Gruppe eine gewisse Affinität, ihr Einkommen auf nicht immer korrekte Weise zu steigern. Hier wird auch der Begriff der Korruption verwendet.
- Die Bürokratie bezieht sich primär auf die gewerkschaftlich organisierte Bürokratie, d. h. auf Arbeitnehmer, die überwiegend in der öffentlichen Verwaltung oder in Staatsunternehmen beschäftigt sind. Sie sind primär für die Implementierung der Fünf-Jahrespläne zuständig und sind an der Erhaltung bzw. Erweiterung ihres Tätigkeitsspektrums interessiert. Auch daraus leitet sich eine gewisse Neigung zur Korruption ab. Maßnahmen zum Abbau der Bürokratie werden von ihnen bekämpft. Daraus begründet sich ein immanenter Konflikt zwischen der Liberalisierungspolitik und der Interessenlage der Vertreter dieser Bürokratieebene.

Aus der Analyse der indischen Bürokratie als Hemmnis von Good Governance wurden bereits Hinweise zu dem Problem der Korruption gegeben, die im Folgenden weiter vertieft werden.

## **Korruption als Hemmnis von Good Governance**

Ein wichtiger Indikator für Good Governance ist, wie schon aufgezeigt wurde, das Ausmaß der Korruption. Auf die negativen Auswirkungen von Korruption aus ökonomischer als auch aus gesellschaftlicher und ökologischer Perspektive soll hier nicht näher eingegangen werden, da es hierzu in Entwicklungs- als auch in Industrieländern einen breiten Konsens gibt. Die Politische Ökonomie der Korruption fand in den letzten Jahren in der wissenschaftlichen Diskussion eine besondere Beachtung (Ahrens 2002). So begründen Bourguignon und Verdier (2000) Korruption u. a. damit, dass Oligarchien bestrebt sind, eine umfassende Bildung der Bevölkerung zu vermeiden, da sonst die Menschen – besonders die Armutsbevölkerung – in zunehmendem Maße eine Teilhabe an der politischen Macht beanspruchen und Demokratie einfordern, die die Dominanz der Eliten unterminieren.

Das erklärt auch, warum eine Regierung – auch wenn sie ernsthaft darum bemüht ist – Bildungsreformen nur schwer durchsetzen kann. Dies gilt im besonderen für Indien, wie Pal und Ghosh feststellen: „India is an interesting case in point where social, economic and political dominance of elite class is closely intertwined with the age-old institution of caste. Although many other nations are characterized by social inequality, perhaps nowhere else in the world has inequality been so elaborately constructed as in the Indian institution of caste“ (Pal / Ghosh 2007, S. 7). Gleichzeitig verbietet die indische Verfassung jegliche Diskriminierung auf der Grundlage von Kastenzugehörigkeit. In kaum einem anderen Bereich wird die Diskrepanz zwischen Verfassung und gesellschaftlicher Realität so deutlich wie im Bildungswesen.

In den letzten Jahren stand in Industrie- und auch in Entwicklungsländern sowohl die Analyse und Quantifizierung von Korruption als auch die Politik der Bekämpfung von Korruption vermehrt im Fokus. Die Vereinten Nationen, die Weltbank und andere internationale Organisationen und Geberländer fordern von Entwicklungsländern zunehmend ein, dass die verschiedenen Formen und Mechanismen der Korruption in Entwicklungsländern bekämpft werden. Insofern wurde die aktive und erfolgreiche Bekämpfung von Korruption für die Entwicklungszusammenarbeit zu einer wichtigen Bedingung. Zunächst werden nun einige für Indien grundlegende Aspekte der Korruption und anschließend aktuelle Tendenzen und auch das Problem der Quantifizierung aufgezeigt.

Auf der Ebene der subjektiven Wahrnehmung durch die Bevölkerung kann festgestellt werden, dass ein großer Teil der Bevölkerung unter der Korruption leidet. Das gilt besonders für die ländliche Bevölkerung, die Korruption neben Armut, Umweltverschmutzung und Arbeitslosigkeit als



besonders belastend empfindet (Paul 1997). Der Mangel an Bildung und die mangelnden Kenntnisse der rechtlichen Ansprüche bei vielen Menschen besonders auf dem Land sind eine Ursache der weit verbreiteten Korruption.

Die Mechanismen und Folgen der Korruption sind in vielen Fallstudien hinreichend dokumentiert. So stellen beispielsweise Kingdon und Muzzamil (2003) einen Trend zur wachsenden Politisierung von Lehrern und Lehrer-gewerkschaften in Uttar Pradesh fest. Dabei geht es ganz wesentlich um Eigeninteressen der Lehrer im Sinne höherer Einkommen und sonstiger Vergünstigungen. Weiterhin kommen die Autoren zu der Erkenntnis, dass die Lehrer ein sehr begrenztes Engagement für ihre Schulen aufbringen und das Niveau des Unterrichts vergleichsweise schlecht ist. An Orten, in denen die Bevölkerung überwiegend den unteren Kasten angehören, ist das Interesse an einem regelmäßigen und engagierten Unterricht noch deutlich geringer, da die Lehrgewerkschaften vielfach von Personen der oberen Kasten geführt werden (Drèze / Kingdon 2001).

Es gibt eine Reihe weiterer Faktoren, die Korruption fördern, wie z. B. Überregulierung und mangelnde Transparenz bei Entscheidungsprozessen. Auch der Mangel an Einrichtungen, denen Korruptionsfälle vorgetragen werden können und die diese gewissenhaft registrieren und konsequent verfolgen, ist entscheidend. Das wäre eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Verringerung der Korruption. Dadurch könnte besonders die bisher von Korruption betroffene Bevölkerung wieder Vertrauen gewinnen.

Ray (1999) stellt weitere vier Faktoren vor, die für Indien von besonderer Relevanz sind und für die er auch eine Vielzahl von konkreten Beispielen anführt:

- Die Korruption durchdringt in einer beispiellosen Weise die höchsten Ebenen der Gesellschaft. Die Umverteilung von Gütern wird durch die Einflussnahme auf die Verwaltung und Behörden hintertrieben. Damit soll sichergestellt werden, dass die Machtgrundlagen „unerschüttert bleiben“.
- Korruption wird von vielen Bürokraten und Politikern nicht mehr als etwas Unmoralisches bzw. Beschämendes empfunden oder betrachtet.
- Es gibt keine geeignete institutionelle Einrichtung, die korrupten Praktiken auf höchster Ebene entgegenwirkt.
- In der politischen Führung besteht keine Bereitschaft, sich für den Kampf gegen Korruption zu engagieren.

Als besonders problematisch gilt, dass Korruption vielfach auf höchster politischer Ebene vorzufinden ist, obwohl es in den beiden letzten Dekaden auch immer wieder Aufsehen erregende Korruptionsprozesse mit entspre-

chender Bestrafung gab. Das Phänomen, wonach hohe politische Amtsträger in Korruptionsvorfälle involviert sind, ist in Indien nicht neu. Der Unterschied zu anderen Ländern besteht jedoch darin, dass viele Länder vermehrt Anstrengungen unternehmen, dieses Problem zu verringern, während man im Falle Indiens nur „Lippenbekenntnisse“ feststellt, die keine Konsequenzen haben.

Im Folgenden sollen einige aktuelle Tendenzen herausgestellt werden. Positiv hervorzuheben ist zunächst, dass in Südasiens alle größeren Länder außer Sri Lanka und Afghanistan die Anti-Corruption Initiative, die für den asiatisch-pazifischen Raum von der Asian Development Bank und der Organisation for Economic Cooperation and Development (ADB, OECD) vorgelegt wurde, im November 2001 unterzeichnet haben. Somit hat sich auch Indien dazu verpflichtet, einen „Anti-Corruption Action Plan“ innerhalb von 18 Monaten zu entwickeln (Singh 2003).

Dies hat sich jedoch nach Erkenntnissen von Transparency International bisher weder im öffentlichen noch im privatwirtschaftlichen Sektor nachhaltig ausgewirkt. So gab es auch in dem Zeitraum von 2001–2003 in Indien wieder eine Vielzahl von Korruptionsfällen. Im Global Corruption Barometer 2003, einer Umfrage zur wahrgenommenen Korruption, gaben 24,9% der befragten Inder an, die Korruption im Bildungssystem als erstes eliminieren zu wollen, falls die Möglichkeit bestünde. Nur die Korruption in politischen Parteien wollten noch mehr Befragte sofort eliminieren (41,2%) (Transparency International 2003, S. 30). Dieses Ergebnis verdeutlicht das mangelnde Vertrauen, das der Politik, aber auch dem Bildungssystem in Indien entgegengebracht wird. Gegenwärtig nimmt Indien im Ranking des Corruption Perception Index (CPI) 2007 von Transparency International mit einem Wert von 3,5 von möglichen 10 den 72. Rang gemeinsam mit China, Brasilien, Mexiko und Peru ein (Transparency International 2007).

#### **4. Bildungspolitik in Indien**

Bereits die indische Verfassung fordert freie und verpflichtende Schulbildung für alle Kinder. Indien ist seit fast sechzig Jahren bemüht, dieses Ziel zu erreichen. Einerseits erschwert das hohe Bevölkerungswachstum die Zielerreichung erheblich (Govinda 2007, S. 1), andererseits lagen die Prioritäten auf anderen Politikfeldern. Erst Mitte der achtziger Jahre wird die New National Policy on Education (NPE) eingeführt, und auch der Bund übernahm einen Teil der Verantwortung für die Primar- und Sekundarbildung. Im Zuge der NPE wurden Ende der achtziger Jahre verschiedene, von New

Delhi unterstützte Programme, etwa die „Operation Blackboard“ (OBB), durchgeführt (MHRD o. J.). Die OBB zielte vor allem auf Verbesserungen in der Infrastruktur und vermehrte Anstellung von Lehrkräften ab. Mitte der neunziger Jahre folgten weitere große Reformvorhaben, um das Bildungssystem zu reformieren und das Ziel einer flächendeckenden Grundbildung zu erreichen. Eines dieser Reformprojekte war das „District Primary Education Program – DPEP“, das 1994 in 42 Distrikten in 7 Bundesstaaten eingeführt wurde. Es wird häufig als umfassendes bildungspolitisches Programm herausgestellt.

Es gilt insofern als revolutionäres Programm, da die Bildungsplanung, aber auch die Überprüfung von der Ebene des einzelnen Bundesstaates auf die Distriktebene verlegt werden soll. Damit soll die Bildungsplanung an den Bedürfnissen der lokalen Ebene ansetzen. Ein wichtiges Anliegen hierbei ist auch die stärkere Einschulung von Kindern (besonders Mädchen; vgl. hierzu Abschnitt 2) der Scheduled Castes und Scheduled Tribes. Erste Untersuchungen zeigten jedoch, dass die Ziele dieses Programms bisher nur in Ausnahmefällen erreicht werden konnten (Aggarwal 1998 und Sarangapani / Vasavi 2003 in Hillger 2005). Das bisherige Scheitern dieses progressiven Programms begründet sich ganz wesentlich aus dem hohen Grad seiner Formalisierung und aus den Widerständen bestimmter Bevölkerungsgruppen (vgl. Abschnitt 3). Als weiterer Grund für das Scheitern wird die Infrastruktur der bestehenden Schulen (Ausstattung mit Schulräumen und Lehrmaterial) genannt. Insofern kann nicht erwartet werden, dass eine stärkere soziale Ausgewogenheit der Bildungspolitik kurzfristig zu einem Abbau der Disparitäten führt.

1995 wurde das von der Zentralregierung unterstützte Mid-Day-Meal-Programme eingeführt, das 2004 erweitert wurde (MHRD o. J.). Mittlerweile profitieren 120 Millionen Kinder der Klassen eins bis fünf von dem Programm. Bemerkenswert ist auch, dass es mit dem Mid-Day-Meal-Programme gelungen ist, lokale Selbsthilfegruppen, Frauenorganisationen und NROs mit einzubeziehen (Govinda 2007).

Um den wachsenden Bedarf an Lehrkräften kostengünstig zu decken und insbesondere Ein-Lehrer-Schulen zu vermeiden, sind so genannte Para-Teacher-Ansätze entwickelt worden. Diese angelernten Lehrkräfte, je nach Bundesstaat firmieren sie unter den Namen Shiksha Karmis, Shiksha Mitra oder Vidya Volunteers, werden deutlich schlechter bezahlt und nur mit kurzfristigen Verträgen eingestellt (Kingdon 2007). 2004 gab es bereits 500.000 solcher Lehrkräfte (Govinda / Josephine 2004 in Kingdon 2007). Im Bundesstaat Madhya Pradesh wurde im Jahr 2002 sogar ein Gesetz verabschiedet, wonach es künftig nur noch solche, d. h. angelernte Lehrkräfte gibt und keine Lehrer zu den alten Bedingungen mehr eingestellt werden. Da die Anstel-

lung der angelernten Lehrer zeitlich befristet ist, geht man davon aus, dass sie ihre Aufgabe sehr gewissenhaft wahrnehmen, um sich dadurch zu bewähren. Allerdings zeigen Untersuchungen, dass die Abwesenheitsquote der angelernten Lehrer sich nicht von der der beamteten Lehrer unterscheidet (Kremer et al. 2005).

Das ambitionierteste Projekt im Bildungssektor ist sicherlich die 2001 implementierte Sarva Shiksha Abhiyan (SSA, Education for all Campaign), die ebenfalls eine universelle Grundbildung zum Ziel hat. Es ist das Nachfolgeprojekt des DPEP. Bis zum Jahr 2010 sollen alle Schüler eine achtjährige Schulausbildung erhalten. Ein weiteres, nicht erreichtes Ziel war eine fünfjährige Grundbildung für alle Schüler bis zum Jahr 2007. Die SSA bezieht alle drei föderalen Ebenen ein, Anpassungen an lokale Besonderheiten sollen möglich sein. Dezentralisierung ist ein fundamentaler Bestandteil der SSA (MHRD, Department of School Education and Literacy o. J. a), dadurch soll eine bessere lokale Kontrolle ermöglicht werden. SSA enthält auch verschiedene Maßnahmen, die dezidiert auf eine Verbesserung der Lehrqualität abzielen. Es sind bereits 832.000 neue Lehrer eingestellt worden. Fortbildungen für Lehrer sollen die Lehrqualität ebenso verbessern wie Stipendien, die Lehrer und Schulen erhalten können, um neue Lehrmaterialien zu entwickeln.

Für Grundschüler, die den Gruppen der SC und ST angehören, sind die Lehrbücher kostenlos, ebenso für alle Mädchen. Außerdem sollen auch vermehrt Datenerhebungen und Leistungsvergleiche durchgeführt werden, um so weitere Erkenntnisse über das Bildungssystem zu erhalten und besser auf Probleme reagieren zu können (MHRD, Department of School Education and Literacy o. J. b). Auch wenn das ehrgeizige Ziel der allgemeinen achtjährigen Grundschulbildung bis zum Jahr 2010 sicherlich nicht erreicht wird, hat SSA schon zu Verbesserungen geführt. Die zuvor aufgezeigten institutionellen Probleme bestehen aber dennoch fort, auch wenn die Einbeziehung der Betroffenen vor Ort sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung ist.

## **5. Schlussfolgerungen**

Seit der Unabhängigkeit hatten die verschiedenen Regierungen in Indien das Ziel vorgegeben, eine flächendeckende Grundbildung für alle Schüler zu erreichen. Zwar sind beachtliche Erfolge zu verzeichnen, doch die sozialen, lokalen und geschlechtsspezifischen Disparitäten bestehen bis heute fort. Besonders Mädchen, Kinder in ländlichen Regionen und Angehörige der SC und ST sind weiterhin überproportional benachteiligt. Daraus begründet

sich, dass das Humankapitalpotenzial in Indien nicht ausgeschöpft wird: Aus der Perspektive der Chancengleichheit werden in Indien bestimmte Gruppen von Kindern bzw. Jugendlichen durch das real existierende Bildungssystem teilweise in hohem Maße diskriminiert.

Es gibt jedoch auch qualitative Probleme im Bildungssystem. So ist die hohe Lehrerabwesenheit besonders auffällig und beeinträchtigt das Bildungsniveau von Jugendlichen nachhaltig. Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Eine einfache und innovative Strategie zur Kontrolle von Lehrkräften beschreiben Banerjee und Duflo. In mehreren Dörfern in Rajasthan wurden Kameras an Lehrer verteilt. Diese mussten sich selbst morgens und mittags gemeinsam mit den Schülern fotografieren, die Datums- und Zeitangabe der Kameras konnte nicht manipuliert werden. Die Lehrer wurden dann entsprechend ihrer Anwesenheit bezahlt. Dieses einfache und kostengünstige System war äußerst erfolgreich (Banerjee / Duflo 2006).

Aus institutionenökonomischer Sicht ist die Problemstellung besonders in der Verwaltungsstruktur des Bildungssektors, die teilweise Korruption begünstigt, zu sehen. Daher sollen im Rahmen der 2001 eingeführten Sarva Shiksha Abhiyan Verwaltungsreformen durchgeführt werden und die Betroffenen vor Ort stärker in die Bildungsplanung und die Bereitstellung von Bildungskonzepten bzw. -maßnahmen einbezogen werden. Dieser Ansatz ist sicherlich positiv zu bewerten. Dennoch muss festgestellt werden, dass in Indien durch ein quantitativ und qualitativ unzureichendes Bildungssystem die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung beeinträchtigt wird. Wichtige Ursachenfaktoren sind, dass finanzielle Ressourcen nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung gestellt bzw. ineffizient eingesetzt werden. Die Ineffizienz des Bildungssystems verhindert den möglichen Aufbau des Humankapitals.

## Literaturverzeichnis

- Aggarwal, Y. (1998): Access and Retention under DPEP. A National Overview, New Delhi: NIEPA
- Ahrens, J. (2002): Governance and Economic Development: A Comparative Institutional Approach, Cheltenham
- Banerjee, A. / Duflo, E. : Addressing Absence, in: Journal of Economic Perspectives, 20 (1), S. 117–132.
- Bourguignon, F. / Verdier, T. (2000): Oligarchy, Democracy, Inequality and Growth, in: Journal of Development Economics, 62 (2), S. 285–313.

- Chaudhury, N. / Hammer, J. / Kremer, M. / Muralidharan, K. / Rogers, F. H. (2006): Missing in Action: Teachers and Health Workers Absence in Developing Countries, in: *Journal of Economic Perspectives*, 20 (1), S. 91–116.
- Drèze, J. / Kingdon, G. G. (2001): School Participation in Rural India, in: *Review of Development Economics*, 5 (1), S. 1–24.
- Ewerhart, G. (2003): Ausreichende Bildungsinvestitionen in Deutschland? Bildungsinvestitionen und Bildungsvermögen in Deutschland 1992–1999, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Faust, J. (2005): Good Governance als entwicklungspolitisches Zielsystem. Verteilungskonflikte und Koordinationsprobleme im Transformationsprozess, in: Messner, D. / Scholz, I. (Hrsg.) (2005): *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden, S. 159–170.
- Govinda, R. / Josephine, Y. (2004): Para Teachers in India: A Review, UNESCO draft report.
- Govinda, R. (2007): India Country Case Study, New Delhi: UNESCO.
- Gulati, S. (1999): Indien – ein potentieller Take-off-Kandidat? Anwendung eines institutionenökonomischen Erklärungsmodells, Freiburg (Schweiz).
- Hanushek, E. A. / Wößmann, L. (2007): The Role of Education Quality in Economic Growth, World Bank Policy Research Working Paper 4122.
- v. Hauff, M. (2007): Die Rolle Indiens in der globalen Strukturpolitik, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr.24-07, Kaiserslautern.
- Hemmer, H.-R. (2002): *Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer*, München.
- Hillger, D. (2005): Current Developments in Indian Education Policy, in: Nord – Süd aktuell, 2. Quartal, S.173–192.
- Kingdon, G. (2007): The Progress of School Education in India, Economic & Social Research Council-Global Poverty Research Group, GPRG-WPS-071.
- Kingdon, G./ Muzzami, M. (2003): The Political Economy of Education in India: Teacher Politics in Uttar Pradesh, Delhi.
- Kirsch, G. (2004): *Neue Politische Ökonomie*, 5. Auflage, Stuttgart
- Kremer, M. / Muralidharan, K. / Chaudhury, N. / Hammer, J. / Rogers, F. H. (2005): Teacher Absence in India: A Snapshot, in: *Journal of the European Economic Association*, 3 (2–3), S. 658–667.
- Krueger, A. (1968): Factor-Endowments and per Capita Income Differences among Countries, in: *Economic Journal*, 78 (311), S. 641–659.
- Ministry of Human Resource Development, Department of Higher Education (o. J.): Stages of Education in India: <http://education.nic.in/sector.asp#stages>, (Stand: 15.05.2008).
- Ministry of Human Resource Development, Department of Higher Education, Statistics Division (2007): *Selected Educational Statistics (2004–05)*, New Delhi.

- Ministry of Human Resource Development, Department of School Education and Literacy (o. J. a): *Sarva Shiksha Abhiyan*: [www.education.nic.in/ssa/ssa\\_3.asp](http://www.education.nic.in/ssa/ssa_3.asp). (Stand: 14.05.2008)
- Ministry of Human Resource Development, Department of School Education and Literacy (o. J. b): *Over view of Quality related interventions under SSA*: [http://ssa.nic.in/qualityedu/Quality\\_over\\_view\\_Dec\\_end\\_07.pdf](http://ssa.nic.in/qualityedu/Quality_over_view_Dec_end_07.pdf), (Stand: 14.05.2008)
- NCERT (2006): *Seventh All India Reports: Teachers and their Qualifications*, [www.ncert.nic.in/html/pdf/Publication/Journal2008/Survey\\_reports2007/Teachers\\_Their\\_Qualifications/Teachers\\_andTheir\\_Qualifications.pdf](http://www.ncert.nic.in/html/pdf/Publication/Journal2008/Survey_reports2007/Teachers_Their_Qualifications/Teachers_andTheir_Qualifications.pdf), (Stand: 15.5.2008).
- NCERT (2008): *Learning Achievement of Class-V Children: A Mid-Term national Survey – Executive Summary*, [www.ncert.nic.in/html/pdf/achievement\\_surveys/Achievementsurvey.pdf](http://www.ncert.nic.in/html/pdf/achievement_surveys/Achievementsurvey.pdf), (Stand: 15.5.2008).
- OECD Datenbank: <http://stats.oecd.org/wbos/viewhtml.aspx?queryname=424&querytype=view&lang=en>, (Stand: 10.01.2007).
- Pal, S. / Ghosh, S. (2007): *Elite Dominance and Under-Investment in Mass Education – Disparity in the Social Development of Indian States, 1960–92*, Bonn.
- Paul, S. (1997): *Corruption: Who Will Bell the Cat?* In: *Economic and Political Weekly*, June 7, S. 1350–1355.
- Parvate, T.(1959): *Gopal Krishna Gokhale*, Ahmedabad.
- Pratham (2008): *ASER2007 – Rural – Annual Status of Education Report (Rural)*, Pratham Resource Center.
- Ray, B. (1999): *India: Sustainable Development and Good Governance Issues; a Case for Radical Reassessment*, New Delhi.
- Rothermund, D. (2008): *Indien – Aufstieg einer asiatischen Weltmacht*, München.
- Sarangapani, P. M. / Vasavi, A. R. (2003): *Aided Programmes or Guided Policies? DPEP in Karnataka*, in: *Economic and Political Weekly*, August 9, 2003.
- Sen, A. (2000): *Ökonomie für den Menschen – Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*, München.
- Singh, G. (2003): *South Asia*, in: *Transparency International: Global Corruption Report 2003*, S. 153–164 [www.transparency.org](http://www.transparency.org), (Stand: 15.05.2008).
- Singh, M. (2008): *PM’s Address at the Indian Science Congress, January 3, 2008*, Vishakhapatnam, <http://pmindia.nic.in/speech.asp?id=637>, (Stand: 15.05.2008).
- Stamm, A. (2005): *Entwicklungspolitik zur Mitgestaltung der Globalisierung – Kooperation mit Ankerländern als Herausforderung und Chance*, in: Messner, D., Scholz, I. (Hrsg.) (2005): *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden-Baden, S. 119–135

- Tilak, J. B. G. (2006): Education – A Saga of Spectacular Achievements and Conspicuous Failures, in: India Social Development Report – Council for Social Development, New Delhi.
- Theobald, C. (2000): Zur Ökonomik des Staates: Good Governance und die Perzeption der Weltbank, Baden-Baden.
- Transparency International (2003): The Transparency International Global Corruption Barometer: [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
- Transparency International (2007): Corruption Perception Index 2007: [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2007](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007), (Stand 14.02.2008).
- UNESCO (2006): ISCED 1997 – International Standard Classification of Education, re-edition.
- UNESCO (2007): Global Education Digest 2007 – Comparing Education Statistics Across the World, Montreal.
- UNESCO Datenbank: [http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=143&IF\\_Language=eng](http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=143&IF_Language=eng), (Stand: 10.01.2008).
- UNICEF (o. J.): India Statistics: [http://www.unicef.org/infobycountry/india\\_statistics.html#26](http://www.unicef.org/infobycountry/india_statistics.html#26), (Stand: 10.02.2008)
- UNDP Datenbank: [http://hdrstats.undp.org/countries/data\\_sheets/cty\\_ds\\_IND.html](http://hdrstats.undp.org/countries/data_sheets/cty_ds_IND.html), (Stand: 10.01.2008)
- UNO (1948): Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Artikel 26.
- Weltbank (1983): World Development Report 1983 – World Economic Recession and Prospects for Recovery, Management in Development, Washington.
- Weltbank (1988): World Development Report 1988 – Opportunities and Risks in Managing World Economy, Public Finance in Development, Washington.
- Wolff, J. H. (2005): Education and Development – Some Notes on the State of the Art, in: Nord – Süd aktuell, 2. Quartal, S.115–125.
- Wu, K. B. / Dar, A. (Weltbank) (2006): Secondary Education in India – Investing in the Future, WBI and SAR: Regional Conference on Education, Training, and Knowledge Economy: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/235784/2Amit%20Darsecondary.pdf> (Stand: 15.05.2008).