

Bangladesch: Umfassendes Grundbildungsprojekt – Rajshahi Division (Phasen I und II)

Abschlusskontrollbericht (Phase I) / Schlussprüfungsbericht (Phasen I und II)

OECD-Förderbereich	Bildungseinrichtungen und Fortbildung / 11120	
BMZ-Projektnummer	Phase I: 1995 66 472 Phase II: 2000 66 035	
Projektträger	Ministry of Primary and Mass Education (MOPME)	
Consultant	Bauingenieur Rupprecht	
Jahr der Schlussprüfung	2005	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	Phase I: 1996 Phase II: 3. Quartal 2001	Phase I: 3. Quartal 1996 Phase II: 3. Quartal 2001
Durchführungszeitraum	Phase I: 48 Monate Phase II: 18 Monate	Phase I: 64 Monate Phase II: 36 Monate
Investitionskosten	Phase I: 22,0 Mio EUR Phase II: 3,37 Mio EUR	Phase I: 21,0 Mio EUR Phase II: 3,85 Mio EUR
Eigenbeitrag	Phase I: - Phase II: 0,15 Mio EUR	Phase I: - Phase II: 0,17 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	Phase I: 22,0 Mio EUR Phase II: 3,22 Mio EUR	Phase I: 21,0 Mio EUR Phase II: 3,38 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	-
Erfolgseinstufung	2	
• Signifikanz/Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das FZ-TZ-Kooperationsvorhaben „Umfassendes Grundbildungsprojekt - Rajshahi Division“ (Phasen I und II) trägt zur Verbesserung der Grundbildung in drei Distrikten der Rajshahi Division bei (Oberziel). Die Ziele des Vorhabens bestanden - in Phase I - in der Verbesserung der Effizienz der Primarschulbildung und der Erhöhung des Grundbildungsangebots sowie - in Phase II - in der quantitativen Vergrößerung sowie einer Verbesserung der Kapazität der formalen Primarschulbildung in der Projektregion. Im Rahmen der FZ wurden Baumaßnahmen (Neubau, Wiederaufbau bzw. Reparatur von Primarschulen, Bau zusätzlicher Klassenräume) und Schulmöbel sowie - in Phase I – der Bau von Lehrerfortbildungszentren und Lehr- und Lernmaterial finanziert. Die TZ führte Beratungsmaßnahmen in den Bereichen Qualitätssteigerung des Unterrichts (Konzepte zur Lehreraus- und -fortbildung und deren Umsetzung, Einführung von Lehr- und Lernmaterialien), Schulmanagement und Gemeindebeteiligung durch. Projektträger ist das “Ministry of Primary and Mass Education” (MOPME).

Zielindikatoren für die Oberzielerreichung waren nicht vorgegeben. Die zur Projektzielerreichung vorgesehenen Indikatoren bezogen sich bei PP der Phase I zunächst auf eine Verbesserung der Wiederholer-/Klassenübergangsraten, Abbrecher- und Einschulungsraten. Auf der

Grundlage eines „baseline survey“ der GTZ wurden die Indikatoren Ende 2000 modifiziert und ebenso auf Phase II angewendet (jeweils bezogen auf die Projektregion):

- (1) Die (Brutto-)Einschulungsquote der 6 bis 10jährigen Kinder beträgt mind. 90%.
- (2) Die Abbrecherrate beträgt maximal 66%.

Dazu sind folgende kritische Anmerkungen zu machen:

- Die Gründe für die Anpassung der Indikatoren sind nachvollziehbar, allerdings erfolgte diese erst am Ende von Phase I und ihre Erreichung sollte unmittelbar für den Zeitpunkt des Abschluss dieser Phase gelten.
- Der erste Indikator ist eher ein Oberzielindikator, da sich in der Projektregion neben den FZ-finanzierten noch etwa 3-4mal so viele andere Schulen befinden.
- Es fehlt eine sektorübliche Differenzierung der Indikatoren nach Geschlecht.
- Während das Oberziel des Kopperationsvorhabens (KV) mit der GTZ abgestimmt war, gibt es auf der Projektzielebene keinen Bezug zu den von der TZ gewählten qualitativen Indikatoren (in Phase II ist Qualität kein Kriterium mehr); umgekehrt kommt allerdings im Projektziel der 2. TZ-Phase keine Erwähnung der quantitativen Verbesserung der Versorgung mit Schulen (FZ) mehr vor.
- Das hohe Ausgangsniveau von 66% (Abbrecherquote) ist vermutlich auf eine nicht repräsentative Untersuchung zurück zu führen, offizielle Statistiken weisen bereits für 1998 und 1999 eine Abbrecherquote von nur 35% auf.

Für die Bewertung des Oberziels soll daher vor allem die Entwicklung der Bruttoeinschulungsquote herangezogen werden. Für die Beurteilung der Projektzielerreichung werden die adäquate Auslastung der finanzierten Schulen/Klassenräume und die Entwicklung der qualitativen Ergebnisse in der Projektregion betrachtet.

Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Die schlussgeprüften Vorhaben „Comprehensive Primary Education Project“ (CPEP) I und II sind in das landesweite „Primary Education Development Programme (PEDP)“ eingebettet, dessen Ziele eine höhere Primarschulbildungsqualität, zunehmende Einschulungsraten bei Gleichberechtigung von Mädchen und ein effizientes Management des Primarschulsystems umfasste. An der Finanzierung des PEDP beteiligten sich neben FZ und TZ die Weltbank, die Asiatische Entwicklungsbank sowie die englische und norwegische Entwicklungszusammenarbeit (DfID, NORAD). Das Nachfolgeprogramm PEDP II hat seit 2003 mit einer gleichgerichteten Zielsetzung (mehr Geber, ohne deutsche Beteiligung) begonnen und die verschiedenen Geberprojekte stärker integriert.

Im Rahmen des PEDP erfolgte eine Aufteilung der Geber finanzierten Aktivitäten auf verschiedene Regionen, das FZ-Vorhaben konzentrierte sich auf die Infrastruktur der Primarschulen in den Distrikten Bogra, Dinajpur und Kurigram im Nordwesten des Landes (Rajshahi Division). Nachfolgend eine Übersicht über die FZ-finanzierten Maßnahmen:

	Projektmaßnahmen	Soll Phase I	Ist Phase I	Soll Phase II	Ist Phase II
1	Neubau von Gemeindeschulen	50	18	-	-
2	Wiederaufbau von Schulen	200	367	56	101
3	Instandsetzung von Schulen	120	224	-	-
4	Erweiterung von Schulen um zusätzliche Klassenräume	320	400	30	52
5	Upazila Resource Centres (URC) zur Lehrerfortbildung	33	33	-	-
6	Sanitäranlagen und Brunnen* für (1) – (5)	650	508	108	131
7	Schulmöbel (1)-(4)	690	1009	86	153
8	Möbel und Ausrüstungsgegenstände für die 33 URC	33	33	-	-
9	Schulmöbel für weitere Schulen im Projektgebiet	-	538	-	38
10	Ausrüstungsgegenstände für Upazila Education Offices	33	33	-	-
12	Bodenuntersuchungen (LGED)	283	415	56	101
13	Labortests auf Arsenbelastung	-	-	86	1067

* Sanitäranlagen und Brunnen wurden dort eingebaut, wo noch keine vorhanden waren.

Nennenswerte Änderungen an der ursprünglichen Projektkonzeption fanden in beiden Phasen nicht statt. Die unter 13. genannten Labortests sind darauf zurückzuführen, dass in der Projektregion das Grundwasser an vielen Standorten mit Arsen kontaminiert ist. Die Brunnen der Phasen I und II wurden getestet, alle Schulen verfügen jetzt über einen Arsen freien Brunnen.

Die TZ-Komponente umfasste folgende Leistungen:

- Entwicklung von Konzepten, Modellen, Modulen und Handbüchern für die Lehreraus- und Lehrerfortbildung,
- Durchführung von Trainingsmaßnahmen für Ausbilder, Lehrerfortbilder und Lehrer/innen,
- Entwicklung von Prototypen für Lehr- und Lernmaterialien,
- Entwicklung und Verbreitung von Konzepten und Materialien für das Training der Schulmanagementkomitees (SMC) und zur Förderung der Gemeindebeteiligung,
- Integration des Projektmanagements in das landesweite Subsektorprogramm zur Entwicklung des Primarschulwesens (PEDP).

Im Ergebnis wurden die quantitativen Zielsetzungen sowohl bei den Schulen (1.195 gegenüber 809) als auch bei den Klassenräumen (3.606 gegenüber 2.590) deutlich um 48% bzw. 39% überschritten. Damit kann ein größerer Teil des Grundschulunterrichts in den Projektgebieten witterungsunabhängig und in angemessenen Räumen stattfinden, wodurch zu verbesserten Lernbedingungen beigetragen wurde. Der Bau der Lehrerfortbildungszentren (URC) war eine wichtige Voraussetzung, um die Konzepte und Kurse durch die TZ durchzuführen. Die FZ- und TZ-Maßnahmen ergänzten sich sinnvoll.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Der Betrieb der 1.195 Projektschulen, die in der Regel aus 3 oder 5 Klassenzimmern mit einem Lehrerzimmer bestehen, liegt in der Verantwortung der lokalen Bildungsverwaltungen. In über 80% der Schulen wird der Unterricht im Doppelschichtbetrieb durchgeführt. Beim Besuch einiger Primarschulen anlässlich der Schlussprüfung wurden folgende Beobachtungen gemacht:

- Es konnte sowohl die hohe Nutzung der Klassenräume als auch die insgesamt akzeptable Qualität des Unterrichts bestätigt werden. Die Abwesenheitsrate der Schüler hat sich zwar verringert, liegt aber immer noch bei rd. 20%.
- Die Lehrer/innen machten überwiegend einen sehr motivierten Eindruck, gerade auch einige jüngere Lehrerinnen, die noch ohne Abschluss ein Praktikum absolvierten und bereits voll unterrichteten. Allerdings wurde über die hohe Belastung im Rahmen des Doppelschichtunterrichts geklagt. (Qualifizierte) Lehrer/innen sind der zentrale Engpass für guten und ausreichend langen Unterricht.
- Die vom Projekt bereit gestellten Lehr- und Lernmaterialien (z.B. Globus, Abakus, Zirkel, Wandkarten) waren überall vorhanden und wurden weitgehend verwendet.
- Die Schulen der Phase I sind nach 4-5 Betriebsjahren in einem akzeptablen Zustand, diejenigen aus Phase II befinden sich in einem sehr guten Zustand. Für die Unterhaltung sind die Schulmanagementkomitees (SMC), bestehend aus Eltern, Lehrern und Gemeindemitgliedern, zuständig. Allerdings werden die Wartungs- bzw. Reparaturbudgets nicht immer ausreichend beantragt bzw. zur Verfügung gestellt.
- Schätzungsweise 15% der Primarschüler in der Projektregion sind unterernährt. In einigen Schulen mit Einschichtunterricht hatten Kinder auch in der Mittagspause kein Essen und blieben - einschl. Schulweg - ca. 8-9 h ohne Nahrung. Die Schulen in Kurigram sind Teil eines Pilotprojektes (World Food Programme) und erhalten Bananen sowie mit Vitaminen angereicherte Kekse.

Für die Fortbildungszentren (URC) wurden 29 Leiter/innen eingestellt. Nach dem Modell der 33 FZ-finanzierten URCs wurden 300 weitere im Land errichtet. Allerdings mussten die URCs in 2004 teilweise geschlossen werden, weil sich die Finanzierung des Sektorprogramms (PEDP II) verzögert hatte und kurzfristig aus dem Staatshaushalt keine Mittel umgewidmet werden konnten. Die TZ hatte die Fortbildung der Lehrer/innen durch neue Konzepte und Module und die Qualifizierung von Ausbilder/innen (17 Master Trainer und 280 Trainer) unterstützt und somit ca. 17.000 Primarschullehrer/innen fortgebildet. Von den Ausbilder/innen verbleiben erfahrungsgemäß ca. 80% in ihren Positionen, zwischen 70% und 90% leisten gute Arbeit. Ca. 2/3 der Lehrer/innen erfüllen bei einer staatlichen Inspektion in 2004 mindestens gute Qualitätskriterien.

Für die Beurteilung der Projektzielerreichung werden die adäquate Auslastung der finanzierten Schulen/Klassenräume und die Entwicklung der qualitativen Ergebnisse in der Projektregion herangezogen: Gegenüber der Planung wurden knapp 40% mehr Klassenräume geschaffen, die nach Angaben des Trägers und des Consultant alle genutzt werden. Das Schüler-Klassenraum-Verhältnis hat sich danach an den Projektschulen von 91 auf 59 verbessert, wozu allerdings auch eine rückläufige Zahl schulpflichtiger Kinder beigetragen hat. Bei Berücksichtigung von ca. 80% Anwesenheit erlaubt dies eine noch akzeptable Klassenstärke. Nach Angaben der TZ haben sich die drei Distrikte im qualitativen Vergleichsranking der Rajshahi Division (16 Distrikte) verbessert: Bogra von Platz 12 auf 3, Kurigram von 15 auf 10 und Dinajpur von 10 auf 7. Die bei PP (Phase II) angenommene Abbrecherrate von 66% ist in offiziellen Statistiken nicht nachvollziehbar. Die TZ nennt für Bogra eine tatsächliche Verbesserung von 29 auf 19% und für Kurigram von 63 auf 36% (jeweils zwischen 1997 und 2003). Insgesamt gehen wir sowohl von einer verbesserten Nutzung der erstellten bzw. reparierten Schulen/Klassenräume als auch von einer deutlichen Anhebung der Unterrichtsqualität und damit von einer befriedigenden Erreichung des Projektziels aus.

Für die Bewertung des Oberziels wird die Entwicklung der Bruttoeinschulungsquote herangezogen. Diese hat sich im Landesdurchschnitt von 95,6% (Mädchen: 94,3%) in 1997 auf 97,4%

(98,1%) in 2002 verbessert. In den Projektdistrikten betragen die Werte für Bogra 94,5% (95,1%), Kurigram 101,9% (100,1%) und Dinajpur 101% (99,9%); diese liegen über dem niedrig angesetzten Anspruchsniveau von 90%. Mit diesen Ergebnissen, dem landesweiten Aufwärtstrend und der verbesserten Mädcheneinschulung ist das Oberziel als erreicht anzusehen.

Das Vorhaben hat für beide Phasen zusammen die Schulplatzsituation für ca. 100.000 Schüler/innen zwischen 6 und 10 Jahren verbessert und ca. 80.000 Schülern/innen den Schulbesuch ermöglicht (Schätzung bei PP: insgesamt 100.000). Neben der quantitativen Verbesserung ist gerade auch die höhere Unterrichtsqualität (einschl. Unterrichtsmaterialien) mit verringerten Abrecherquoten hervorzuheben. Der primäre Nutzen des Vorhabens liegt darin, dass die Kinder durch die im Lernprozess entwickelten kognitiven Fähigkeiten sowie die gestärkte Bewusstseinsbildung bessere Beschäftigungschancen auf dem (formalen und informellen) Arbeitsmarkt haben und ihr Selbstbestimmungspotenzial erhöhen. Ergänzend dazu spielen bei Mädchen das gestiegene Bewusstsein für bessere Hygiene und Ernährung der eigenen Familie und eine größere Offenheit für Familienplanung eine wichtige Rolle. Auch wenn die Leistungen der Schüler/innen insgesamt noch verbesserungsbedürftig sind, kam es in den Projektdistrikten dank TZ-Unterstützung zu einer überdurchschnittlichen Leistungsanhebung. Breitenwirksam im Einsatz sind die Kurse und Materialien zur Förderung der Schulmanagementkomitees (SMC). Nach dem Modell der Lehrerfortbildungszentren (URC) wurden bereits 300 weitere gebaut. Diese Komponenten sind bereits in die Konzeption von PEDP II eingeflossen.

Die finanzielle Belastung der Zielgruppe bleibt in einem vertretbaren Umfang: Es werden weiterhin Schulbücher kostenlos zur Verfügung gestellt und Schuluniformen sind nicht obligatorisch, so dass auf die Eltern eine monatliche Belastung von ca. 1 EUR/Kind zukommt. Die Maßnahmen wurden im ländlichen Raum durchgeführt. Ca. 53% der Schüler/innen dort kommen laut Weltbank aus armen Haushalten, das Vorhaben bewirkt daher einen Beitrag zur direkten Armutsbekämpfung. Die traditionelle Benachteiligung der Mädchen bei der Einschulung ist in den letzten Jahren landesweit aufgehoben worden. In der Projektregion hat dazu auch das dichte Netz an Schulen und die Bereitstellung geeigneter sanitärer Anlagen beigetragen. Die Gender spezifischen Wirkungen waren insgesamt positiv.

Trinkwasserbrunnen und Latrinen verbessern die Hygienesituation. Die lückenlose Überprüfung aller Schulbrunnen auf Arsen hat dazu geführt, dass eine Benutzung kontaminierter Stellen vermieden wird. Durch die Beteiligung der Lehrer, Eltern und Gemeindevertreter am Schulmanagement (SMC) ist eine wichtige Voraussetzung für einen nachhaltigen Schulbetrieb geschaffen und gefördert worden (Schulunterhaltung, Kontrolle der Lehrer, kulturelle Aktivitäten).

Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens beurteilen wir anhand der Teilkriterien Effektivität, Effizienz, Signifikanz/Relevanz:

- Das Vorhaben hat deutlich mehr Klassenräume (+39%) und Schulplätze (+80%) geschaffen als vorgesehen. Das Verhältnis Schüler zu Klassenraum wurde deutlich verringert. Die von der TZ in den Projektdistrikten erhobenen Indikatoren zu den Schülerleistungen zeigen einen klaren Aufwärtstrend. Durch die unsicheren Unterhaltungsbudgets ergeben sich jedoch Einschränkungen bezüglich der Nachhaltigkeit der Investitionen. Die Effektivität wird daher mit zufrieden stellend bewertet (Stufe 2).
- Die Einheitskosten für die Klassenräume lagen z. T. erheblich unter den Schätzungen. Durch die verringerten Abrecherquoten hat sich die sektorale Effizienz verbessert, allerdings werden die Räume nicht immer ausreichend genutzt (z.B. Abwesenheit von Lehrern, Schülern), so dass eine Einstufung der Effizienz in zufrieden stellend (Stufe 2) erfolgt.
- Das Vorhaben konnte angemessen zur Lösung der sektoralen Probleme beitragen (Relevanz). Die für das Oberziel wichtigen Bruttoeinschulungsraten haben sich in den drei Projektdistrikten auch in Bezug auf die Mädchenbeteiligung deutlich verbessert. Das KV hat zudem einige strukturelle Beiträge zur Entwicklung des Primarschulsektors geleistet. Signifikanz/Relevanz werden daher mit zufrieden stellend (Stufe 2) eingeschätzt.

Wir bewerten die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens Umfassendes Grundbildungsprojekt - Rajshahi Division (Phasen I und II) insgesamt mit zufrieden stellend (Stufe 2).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die Aufgaben zwischen FZ und TZ haben sich im Bereich des Schulbaus und der Lehrerfortbildung von Anfang an komplementär und sinnvoll ergänzt, um Einschulungsraten zu erhöhen und gleichzeitig die Lernleistungen der Schüler zu verbessern. Daneben ist die systematische Einbeziehung von Lehrern, Eltern und Gemeindevertretern (Schulmanagementkomitees) ein wichtiges Element für eine stärkere Identifizierung mit den Schulen; sie erhöht die Aussichten für eine bessere Nachhaltigkeit des Vorhabens. Durch frühzeitige Planung und Abstimmung in der Durchführung kann der dafür erforderliche Aufwand seitens FZ und TZ knapp gehalten werden.

Abkürzungsverzeichnis

CPEP	Comprehensive Primary Education Project
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
KV	Kooperationsvorhaben
MOPME	Ministry of Primary and Mass Education
PEDP	Primary Education Development Programme
PP	Projektprüfung
SMC	Schulmanagementkomitee
TZ	Technische Zusammenarbeit
URC	Lehrerfortbildungszentrum (Upazila Resource Centre)

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, weiter unten näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts) ?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und –kulturellen sowie ökologischen Bereich) ?

- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption) ?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)Wirkungen** auftreten, sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht als separate Bewertungskategorie behandelt sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.