

Bolivien: Erziehungsreformprogramm

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	Grundschulbildung / 11220	
BMZ-Projektnummer	1994 66 566	
Projekträger	Ministerio de Educación y Culturas (MEC)	
Consultant	-	
Jahr der Schlussprüfung	2006	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	2. Quartal 1995	2. Quartal 1995
Durchführungszeitraum	48 Monate	80 Monate
Investitionskosten	7,6 Mio EUR	8,0 Mio EUR
Eigenbeitrag	nicht extra ausgewiesen	1,3 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	7,6 Mio EUR	6,7 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Weltbank, IADB, Schweden, Niederlande u. a.	Weltbank, IADB, Schweden, Niederlande u. a.
Erfolgseinstufung	4	
• Relevanz	2	
• Effektivität	4	
• Effizienz	5	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	4	
• Nachhaltigkeit	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren

Das von mehreren Gebern unterstützte Gesamtvorhaben der bolivianischen Erziehungsreform umfasste Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung, zur institutionellen Stärkung und zur Unterstützung des Bildungsministeriums im Programmmanagement und beim -monitoring. Der deutsche FZ-Beitrag (Parallelförderung) i.H.v. rd. 6,7 Mio. EUR an dem maßgeblich von der Weltbank geprägten Erziehungsreformprogramm wurde zur Finanzierung von Lehrerhandreichungen, Klassenbibliotheken/Schulbüchern und Fortbildungsmaßnahmen für pädagogische Berater sowie Einsätze pädagogischer Einzelexperten verwendet. Programmziel des Vorhabens war eine Verbesserung der Qualität und Effizienz der bolivianischen Primarschulbildung. Damit sollte zur Anhebung des allgemeinen Bildungsniveaus und einer Verbesserung der Vorbildung des Arbeitskräftepotenzials beigetragen werden (Oberziel). Unmittelbare Zielgruppen des Vorhabens bzw. Mittler waren Schüler der Primarschulen (1.-8.Klasse), Lehrer und die pädagogischen Berater. Die über 9 Jahre (1995-2003) dauernde erste Phase des Erziehungsreformprogramms kostete rd. 300 Mio. USD, die zu rd. 2/3 von der internationalen Gebergemeinschaft und zu rd. 1/3 aus bolivianischen Eigenmitteln finanziert wurde.

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

Das Gesamtreformvorhaben „Programa Reforma Educativa (PRE)“ umfasste Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung, zur institutionellen Stärkung und zur Unterstützung des Ministerio de Educación y Culturas (MEC) im Programmmanagement und –monitoring. Im Rahmen des FZ-Programms (Parallelförderung) wurden insgesamt rd. 1.600 pädagogische Berater in 7 Weiterbildungskursen ausgebildet. Darüber hinaus wurde der Druck von Schulbüchern in Spanisch, Quechua, Aymara und Guarani für die ersten drei Klassen, Lehrerhandreichungen sowie Einsätze von pädagogischen Einzelexperten finanziert.

Ziel der Ausbildungskurse für die pädagogischen Berater war es, Mittler auszubilden, die die Lehrer in die im Rahmen des bolivianischen Erziehungsreformprogramms neu konzipierten Schulpraktiken und Curricula einweisen, die Zielgruppe für die Erziehungsreform und die bilinguale Ausbildung sensibilisieren und die Haltung der Direktoren zur Erziehungsreform positiv beeinflussen. Von den rd. 1.600 pädagogischen Beratern wurden im Zeitraum 1996 – 2002 rd. 40.000 Lehrer an Einzel- und Mittelpunktschulen fortgebildet. Aufgrund von Widerständen im Ministerium wurden die pädagogischen Berater im April 2003 wieder in den normalen Schuldienst eingegliedert.

Die Schulbücher waren für alle Schulen (einschließlich derjenigen, die zunächst nicht in die Erziehungsreform eingebunden waren) vorgesehen. Im Zeitraum 1996-1998 wurden den Klassenbibliotheken mehr als 6 Mio. Bücher (rd. 250 Titel) zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus wurden Lehrerbibliotheken in den Mittelpunktschulen (rd. 100 Titel, v.a. didaktische Lehrerhandreichungen) und Leitfäden für eine Orientierung für den Umgang mit den Klassenbibliotheken finanziert.

Eine wesentliche Abweichung gegenüber der Programmprüfung war die Mittelumschichtung (insgesamt rd. 5 Mio. USD) zugunsten weiterer Fortbildungsmaßnahmen für pädagogische Berater (Finanzierung von 2 zusätzlichen Schulungskursen zu den 5 geplanten) während der Programmdurchführung.

Das Gesamtvorhaben wurde weitgehend gemäß der ursprünglichen Planung umgesetzt und leistete einen Beitrag zur Verbesserung der Effizienz und Qualität des bolivianischen Primarbildungssektors. Die Maßnahmen waren insgesamt problemadäquat und zweckmäßig, um einen Beitrag zur Behebung der bei Programmprüfung festgestellten Kernprobleme zu leisten. Die FZ-Komponente (Ausbildung der pädagogischen Berater und Bücherlieferungen) erreichte ebenfalls zunächst die erwarteten Ergebnisse. Allerdings führte die spätere Abschaffung der pädagogischen Berater zu einer geringen Nachhaltigkeit.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Als Oberziele des Erziehungsreformprogramms wurden die Anhebung des allgemeinen Bildungsniveaus und eine Verbesserung der Vorbildung des Arbeitskräftepotenzials definiert. Die Alphabetisierung der jungen Bevölkerung (15-24 Jahre) erhöhte sich zwischen 1992 und 2001 und liegt mit 97% (1992: 93%) auf einem hohen Niveau. Auch wenn es keine belastbaren Daten über den Einfluss der Bildungsreform auf die Vorbildung des Arbeitskräftepotenzials gibt, so kann – vor allem in städtischen Gebieten – festgestellt werden, dass die allgemeinen Anforderungen an den Arbeitsmarkt gestiegen sind. Selbst für relativ einfache Arbeitsbereiche (Bote, Hausangestellte) wird mittlerweile ein Sekundarschulabschluss erwartet. Bezüglich der „Millennium Development Goals“ (MDG) wurde durch das Vorhaben ein Beitrag zur Erreichung der universellen Grundbildung (MDG 2), gemessen an den erhöhten Einschulungs- und Abschlussraten der Grundbildung, und zur Geschlechterparität (MDG 3), gemessen an einem reduzierten Ungleichgewicht der Geschlechter bei Einschulung, geleistet. Es kann daher von einer weitgehenden Oberzielerreichung ausgegangen werden.

Als Programmziele des Erziehungsreformprogramms wurde bei Programmprüfung die Verbesserung der Qualität und Effizienz der bolivianischen Primarschulerziehung definiert. Als Indikatoren dafür wurden (i) für die Qualitätsverbesserungen die Zunahme der Schüler, die das 5. Schuljahr erfolgreich abschließen von 72% (städtisch) und 28% (ländlich) im Jahr 1993 auf 87% bzw. 50% im Jahr 1998 sowie (ii) für Effizienzverbesserungen der Anstieg des Schüler-/ Lehrer-Verhältnisses von 19 im Jahr 1993 auf 25 im Jahr 2000 definiert.

Bezüglich der Abschlussquoten der 5. Klasse wurden die gesetzten Ziele erreicht: 1998 lag die Quote bei 92% (städtisch) bzw. 58% (ländlich). Über 1998 hinaus konnten die Ergebnisse weiter verbessert werden, die Abschlussquoten lagen 2002 (aktuellste Angabe) bei 95% (städtisch) bzw. 72% (ländlich). Da die Primarschulbildung im Zuge der Erziehungsreform auf das 8. Schuljahr ausgeweitet wurde, ist hier auch die Entwicklung der Abschlussquoten der 8. Klasse relevant. Sie erhöhten sich von 55% (1992) vor der Erziehungsreform auf rd. 71% im Jahr 2001. Mittlerweile hat sich die Abschlussquote wieder etwas verringert und lag 2005 bei 69% (ohne Geschlechterunterschiede). Weitere qualitative Verbesserungen, z.B. bei der Curriculaentwicklung, Schulbuchverfügbarkeit und Lehrerausbildung, konnten ebenfalls erreicht werden, auch wenn diese hinter den Erwartungen der Regierung zurückblieben. Der angestrebte Anstieg des Schüler-/Lehrerverhältnisses wurde dagegen nur teilweise umgesetzt. Zwar konnte zunächst eine Steigerung auf bis zu 25 (1997-2001) erreicht werden, gegenwärtig liegt das Verhältnis allerdings bei international sehr niedrigen 22 (2005). Reformen auf dem Gebiet der öffentlichen Personalpolitik (Einstellung, Bezahlung etc.) wurden immer wieder von den beiden starken Lehrgewerkschaften erfolgreich bekämpft. Insgesamt kann daher von einer teilweisen Programmzielerreichung ausgegangen werden.

Die im Prüfungsbericht definierte unmittelbare Zielgruppe des Vorhabens, nämlich alle Kinder im schulfähigen Alter, insbesondere Schüler der Primarschulen (1.-8.Klasse), konnte erreicht werden. Besonders profitierten Kinder armer, ländlicher Bevölkerungsschichten und Mädchen. Weitere direkt begünstigte Gruppen wie Lehrer und die pädagogischen Berater wurden über Schulungskurse erreicht. Mittelbar Begünstigte waren zudem Eltern und Gemeinden. An den meisten Programmschulen gibt es aktive Elternbeiräte („juntas escolares“).

Bzgl. eines angemessenen pädagogischen Betriebs ist für alle Experten weitgehend unstrittig, dass die allgemeine Qualität der Primarschulbildung im Vergleich zum vorherigen Niveau durch die Erziehungsreform gesteigert wurde. Die Verfügbarkeit und die verbesserte - wenn auch noch immer niedrige - Qualifikation der Lehrer sind weitgehend ausreichend für die Primarstufe (im Gegensatz zum jetzt stark bedürftigen Sekundarschulsektor). Der Ausbau der Schulinfrastruktur (inkl. Möbel und pädagogischer Ausrüstung) im Primarschulbereich ist weit vorangeschritten und bei im Rahmen der Ex Post-Evaluierung besuchten Schulen wurde nur sehr vereinzelt der Bedarf zusätzlicher Klassenräume festgestellt. Das landesweite Verhältnis Schüler pro Klassenraum bewegt sich bei rd. 32. Problematisch ist bei den Schulen meist die Unterhaltung und Wartung. Zudem ist ein Großteil der alten Infrastruktur stark rehabilitierungsbedürftig.

Die überwiegend arme Zielgruppe konnte erreicht und ihre Arbeits- und Lernbedingungen und damit indirekt auch ihre Lebensbedingungen verbessert werden. Das Vorhaben hatte Potenzial zur Verbesserung der Bildungssituation für Mädchen. Insgesamt hat es zum Abbau der sozialen und wirtschaftlichen Benachteiligung der Frauen beigetragen. Die Förderung von Good Governance und Partizipation war nicht Teil des Zielsystems. Dennoch hat das Vorhaben durch seinen dezentralen Durchführungsansatz über die regionalen Bildungsbehörden und unter aktiver Einbeziehung der Eltern und Schulgemeinden die Dezentralisierung des Bildungssektors in Bolivien und die Verankerung von Mitwirkungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene gefördert.

Die meisten bei Prüfung des Vorhabens angenommenen Risiken sind eingetreten und haben den Fortgang der Reform teils schwerwiegend beeinflusst. Besonders der Widerstand der Lehrgewerkschaft hat weite Teile der Reformen erschwert (Revision öff. Personalpolitik inkl. Gehaltsstrukturen, etc.) Zudem war auch eine klientelistische Politik zu beobachten, die bspw. zur Abschaffung der pädagogischen Berater oder jüngst zur weitgehenden Neubesetzung des MEC

geführt hat. Die politische und finanzielle Unterstützung der Reform war zwar über weite Phasen der Durchführungszeit gegeben. Die neue Regierung stellt nun aber den Reformansatz und damit die Nachhaltigkeit der Maßnahmen in Frage. Besonders zu Anfang der Reform wurde eine mangelnde Partizipation der Zivilgesellschaft bemängelt, die u.a. dazu geführt hat, dass kritische Maßnahmen (Änderung der Gehaltsstrukturen, Konzept der pädagogischen Berater) nicht gegen den Widerstand der Lehrgewerkschaft erfolgreich durchgeführt werden konnten. Derzeit können von der Zivilgesellschaft vor allem die Vertreter unterschiedlicher Partikularinteressen (v.a. der an politischem Gewicht gewonnenen Vertreter indigener Volksgruppen) wahrgenommen werden, so dass die Gewerkschaften aufgrund ihres hohen Organisationsgrades die öffentliche Diskussion dominieren. Die Etablierung von Partizipationsmechanismen wie „juntas escolares“, etc. konnten dagegen aufgrund ihrer breiten Unterstützung in der Bevölkerung auch gegen den Gewerkschaftswiderstand durchgeführt werden und sollen auch zukünftig beibehalten und gestärkt werden.

Das Erziehungsreformprogramm kann insgesamt als überwiegend erfolgreich bezeichnet werden. Die FZ-Komponente, die hauptsächlich die Schulung von pädagogischen Beratern finanzierte (rd. 57% der Kosten der FZ-Komponente) hat hierzu aber nur einen geringen Beitrag geleistet, weil sich das Konzept der pädagogischen Berater gegen den Widerstand der Gewerkschaften nicht durchsetzen ließ, Anfang 2004 abgeschafft wurde und von der derzeitigen bolivianischen Regierung nicht weiter verfolgt wird. Wir bewerten das FZ-Vorhaben wie folgt:

1. Die Relevanz des Gesamt- und des FZ-Vorhabens ist gut (Teilstufe 2). Die Erziehungsreform war geeignet ein prioritäres Kernproblem – die geringe Bildungsqualität und den institutionellen Rahmen – zu verbessern. Anschließend wurde durch verstärkte Infrastrukturmaßnahmen das Primarschulsystem auch in der Breite erweitert. Die Koordination zwischen den Gebern und mit dem MEC wurde deutlich verbessert.
2. Die definierten Gesamtprogrammziele im Sinne einer Erhöhung der Abschlussrate 5. bzw. 8. Schuljahr sind größtenteils erreicht worden. Der Anstieg des Schüler-/ Lehrerverhältnisses blieb hingegen hinter den Zielen zurück. Die Effektivität des FZ-Vorhabens ist nicht zufrieden stellend (Teilstufe 4). Die Funktion der – primär aus FZ-Mitteln fortgebildeten - pädagogischen Berater wurde inzwischen abgeschafft und es ist auch nicht zu erwarten, dass dieser Teil der Reformmaßnahmen bei einem Regierungswechsel wieder aufgenommen wird. Die Umsetzung des neuen Curriculums wurde dadurch wesentlich erschwert.
3. Die Effizienz des Gesamtvorhabens ist nicht zufrieden stellend. Der Aufwand zur Erreichung der Programmziele war hoch. So übertrafen die tatsächlichen Kosten der Bildungsreform die ursprünglichen Planungen um 50%. Die Effizienz der Sektorpolitik ist ebenfalls als niedrig einzuschätzen, bspw. sind die Personalausgaben sehr hoch (89% der laufenden Kosten im Vergleich zum FTI-Benchmark von max. 66%). Die Effizienz der FZ-Komponente war wegen der Abschaffung der Funktion der pädagogischen Berater eindeutig unzureichend (Teilstufe 5).
4. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Gesamtvorhabens sind gut. Über einen Zeitraum von rd. 10 Jahren und während mehrerer Regierungsperioden (allein 5 Bildungsminister in den letzten 2 Jahren) bildete die Erziehungsreform den politischen Rahmen für Verbesserungen im Bildungssektor. Sie hat die Sektorpolitik festgeschrieben und Strukturen (auch außerhalb des MEC) unterstützt. Trotz starker Polemik der neuen Regierung gegen die Erziehungsreform werden voraussichtlich wesentliche Bestandteile (Curriculum / bilingualer Unterricht, dezentrale Strukturen, etc.) weitergeführt. Schließlich konnten die definierten Oberziele - gemessen an einem verbesserten Alphabetisierungsgrad der jungen Bevölkerung und höheren Erwartungen auf dem Arbeitsmarkt - erreicht werden. Der Beitrag der FZ-Komponente zur Oberzielerreichung war wegen der geringen Wirksamkeit der Maßnahmen nicht zufrieden stellend (Teilstufe 4).
5. Die Nachhaltigkeit des FZ-Vorhabens ist nicht zufrieden stellend (Teilstufe 4). Die Abschaffung der pädagogischen Berater und die fast komplette Neubesetzung des MEC und die durchweg scharfe Regierungskritik an der Bildungsreform wirken sich negativ aus. Zudem sind derzeit kaum Bemühungen zur weiteren Verbesserungen der Bildungsqualität erkennbar.

Wir bewerten die entwicklungspolitische Wirksamkeit des FZ-Vorhabens als insgesamt nicht zufrieden stellend (Stufe 4).

Programm übergreifende Schlussfolgerungen

- Viele Länder stehen im Bildungsbereich vor erheblichen qualitativen und quantitativen Systemschwächen. Die schrittweise Bearbeitung von zunächst Qualitäts- und Effizienzengpässen, um später die Expansion des Bildungssystems in die Breite zu unterstützen, erscheint bei sehr knappen lokalen Kapazitäten ein sinnvoller Ansatz (in vielen sektorweiten Programmen wird heutzutage gleichzeitig an der Verbesserung von Effizienz, Qualität und Zugang des Bildungsbereichs gearbeitet). Es zeigte sich, dass eine (quantitative) Ausweitung der Schulinfrastruktur schneller und leichter zu erreichen ist als qualitative Aspekte der Verbesserung der Primarschulbildung im Rahmen der Erziehungsreform (Lehrerfortbildung, Curriculaentwicklung, etc.). Qualitätssteigernde Maßnahmen sollten daher in vergleichbaren Fällen prioritär angegangen und mit angemessen langen Zeiträumen geplant werden.
- Durch die Bündelung von mehreren Gebervorhaben zu einem sektorweiten Programm können sensible sektorpolitische Aspekte besser als im bilateralen Dialog angesprochen werden. Auch wenn der Sektordialog im vorliegenden Fall nicht in allen Punkten zu zufrieden stellenden Ergebnissen geführt hat, so ist die Erfolgswahrscheinlichkeit bei koordinierten bzw. gemeinsamen Gesprächen höher als im bilateralen Sektordialog.
- Gerade in sensiblen Politikbereichen, die von starken gewerkschaftlich oder anderweitig organisierten Interessensgruppen dominiert werden, ist eine Partizipation der Zivilgesellschaft und letztendlich eine breite Unterstützung der Reformpolitik in der Bevölkerung notwendig. Hierzu muss ein entsprechend breiter gesellschaftspolitischer Diskurs geführt werden (auch zu Lasten schneller Umsetzung), um genügend Druck auf Interessengruppen aufzubauen. In direkten Verhandlungen sind die Ziele meist nicht umsetzbar, da wie in diesem Fall Gewerkschaften überaus gut organisiert Reformvorhaben blockieren oder später rückgängig machen können.

Methodische Erläuterungen zur Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, „Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“ und Effizienz als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit):

Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit):

Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit):

Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit):

Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.