

Burundi: Grundschulbau Provinzen Ngozi und Muyinga

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	11220 / Grundbildung	
BMZ-Projektnummer	1991 65 630	
Projekträger	Ministère de l'Education et de la Culture	
Consultant	-	
Jahr der Schlussprüfung	2006	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	4. Quartal 1992	4. Quartal 1992
Durchführungszeitraum	43 Monate	58 Monate
Investitionskosten	2,4 Mio EUR	2,076 Mio EUR
Eigenbeitrag	0,36 Mio EUR	0,031 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	2,045 Mio. EUR	2,045 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	-
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	2	
• Effizienz	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Programm umfasst den Bau und die Ausstattung von neuen Grundschulen und ergänzenden Klassenräumen bei bestehenden Grundschulen in den im Nordosten Burundis gelegenen, bildungspolitisch zurückgebliebenen Provinzen Ngozi und Muyinga. Zielgruppe des Vorhabens sind die Grundschüler in den oben genannten Provinzen, deren Zugang zu schulischen Einrichtungen bisher nur begrenzt war. Das Programm musste kurz vor seiner termingerechten Beendigung aufgrund des ausbrechenden Bürgerkrieges und der damit verbundenen Suspendierung der Entwicklungszusammenarbeit durch die deutsche Regierung eingestellt werden.

Programmziel war die verbesserte Versorgung mit Einrichtungen der Grundschulerziehung in den o. g. Provinzen. Damit sollte ein Beitrag zur Verbesserung der Grundbildung geleistet werden, um Jungen und Mädchen aus den ärmeren Bevölkerungsschichten gleiche Chancen auf bessere Lebensbedingungen zu ermöglichen (Oberziel).

Indikatoren für den Programmerfolg in den Provinzen waren:

- a) eine gleiche oder bessere Schulraumversorgung pro 10.000 Einwohner
- b) ein mindestens unverändertes Verhältnis Schüler pro Klassenraum
- c) ein mindestens unverändertes Verhältnis Schüler pro Lehrer
- d) eine gleiche oder höhere Bruttoeinschulungsquote in die 1. Klasse als bei PP.

Indikatoren zur Messung der Oberzielerreichung in den zwei Provinzen waren:

- a) der Anteil der Grundschüler an der Altersgruppe (Nettoeinschulungsquote) in Relation zur Bevölkerung steigt und
- b) der Anteil der Kinder mit abgeschlossener Grundschulausbildung erhöht sich.

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

Das Vorhaben war als offenes Programm für die beiden Provinzen Ngozi und Muyinga geplant worden. Es umfasste den Bau, die Erweiterung und Ausstattung von Grundschulen mit Mobiliar und Schulbüchern. Als Ergebnis sollten 25 Schulen mit 6 Klassen neu erbaut werden (150 Klassenräume) und 100 Klassenräume an weiteren 25 Grundschulen ergänzt und soweit komplettiert werden, dass ein vollständiger Grundschulabschluss angeboten werden kann. Insgesamt sollten mit dem Programm 250 neue Klassenzimmer entstehen und ausgestattet werden. Zusätzlich sollten auch 50 Schulen instand gesetzt bzw. ausgestattet werden, die zuvor in Elterninitiative erbaut worden waren.

Aufgrund der seit 1993 krisenhaften Entwicklung und des ab 1995 beginnenden Bürgerkriegs konnten nur 24 neue Schulen (144 Klassenräume) und 85 neue Klassenräume in 17 Schulen errichtet werden. Die 229 Klassenräume entsprechen 92% der ursprünglich geplanten Baumaßnahmen. Von den in Elterninitiative gebauten Schulen konnten nur 20 der vorgesehenen 50 einbezogen werden. In geringem Umfang wurde auch eine Ausstattung mit Schulbüchern finanziert. Geplante Eigenleistungen der Bevölkerung konnten aufgrund der krisenhaften Entwicklung nur in sehr geringem Umfang aktiviert werden.

In Folge der Unruhen gab es Arbeitsunterbrechungen und insbesondere in der Programmregion an der Grenze zu Tansania, wo die Gefährdung durch Rebellen besonders hoch war, waren nur noch geringe Baufortschritte möglich. Dort mussten die Baustellen später endgültig aufgegeben werden. Das Programm wurde ohne Consultant in Regie der BPE, einer Unterabteilung des Erziehungsministeriums, durchgeführt. Das Realisierungskonzept hat sich auch in der krisenhaften Zeit bewährt, da BPE auf örtlich und zeitlich begrenzt auftretende Probleme flexibel reagierte und Maßnahmen unter Berücksichtigung der jeweiligen Sicherheitslage durchführte.

Die vom Programm erbauten Schulen sind aus sehr gutem Material fachgerecht erbaut und insgesamt in gutem Zustand. Die Latrinenblöcke sind in einer Entfernung von ca. 20 Metern als Trockentoiletten errichtet. Im Ergebnis sind in solider Qualität erstellte, standardisierte, robust möblierte Schulräume verfügbar, die aufgrund der gewählten Baustoffe und gut angepasster Entwurfsdetails nur geringe Kosten bei Ersatz beschädigter Ausstattung verursachen und bislang kaum Instandhaltungsarbeiten erforderten. Keine der Schulen hat einen Wasser- oder Elektroanschluss. Die Ausstattung mit Schulbänken ist zumeist noch gut brauchbar, Schulbücher sind nach ca. 9 Jahren erwartungsgemäß kaum noch vorhanden.

Die Verantwortung für Unterhaltung/Wartung und Betrieb der Schulen liegt derzeit noch beim Erziehungsministerium mit seinen regionalen Unterabteilungen, das bislang keine Beiträge zur Wartung der Schulen erbrachte. Allerdings ist auch die Bauqualität so gut, dass bis auf wenige Ausnahmen kaum Reparaturen an den Gebäuden erforderlich sind. Die Bevölkerung ist zu arm, um mehr als eine zerbrochene Scheibe zu ersetzen oder eine Schulbank zu reparieren.

Als Folge der Unruhen sind in manchen Regionen bis zu 50% der Schulkinder Waisen. Viele Kinder besuchen hungrig den Unterricht, sie erhalten üblicherweise nur eine Mahlzeit pro Tag und diese abends. Hohe Abwesenheitsquoten sind dadurch bedingt, dass Kinder durch Unterernährung zu schwach sind um den Schulweg zurückzulegen, der bis zu 10 km betragen kann. Ca. 5% der Mädchen und Jungen in den beiden Provinzen kommen daher nicht zum Unterricht.

Zum Schuljahresbeginn im Herbst 2005 wurde in Burundi die Schulgeldpflicht aufgehoben, was einen Ansturm auf die Primarschulen auslöste. Die Bruttoeinschulungsquote, die in den vorangegangenen Jahren jeweils zwischen 42% und 81% betragen hatte, stieg sehr stark weil auch ältere Jahrgänge eingeschult wurden. Die Anzahl der Schüler erhöhte sich innerhalb kurzer Zeit von 0,98 Mio. im Jahr 2004 auf 1,35 Mio. im Jahr 2006 und damit um rd. 38%. Die neue Situation führt in der Provinz Ngozi zu Klassenzimmerbelegungen mit durchschnittlich 156 Kindern im ersten Schuljahr und 96 Kindern in den weiteren Klassen. Ähnlich ist die Situation in der Provinz Muyinga, wo die Klassenzimmer im 1. Schuljahr mit 94 Kindern, in den nachfolgenden Klassen mit 97 Kindern belegt sind. Vor Bekanntgabe der Schulgeldfreiheit waren die Klassenzimmer nur mit ca. 50 Kindern belegt.

Die Eltern sind mit dem täglichen Überlebenskampf beschäftigt und können sich kaum um den Schulerfolg der Kinder kümmern. Die Elternkomitees tagen deshalb auch nur selten. Die Zusammenarbeit von Lehrern und Eltern beschränkt sich auf pädagogische Problemsituationen.

Das Programm war als reines Infrastrukturvorhaben geplant und durchgeführt worden und in sich gesehen konzeptionell schlüssig. Aus heutiger Sicht würde ein vergleichbares Programm - ggf. in Zusammenarbeit mit anderen Geberinitiativen- direkte Lernaspekte berücksichtigen, bzw. Komponenten der Lehreraus- und -weiterbildung umfassen, Elterninitiativen unterstützen und den Prozess der Dezentralisierung begleiten.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Das Vorhaben hat zur Verbesserung der schulischen Infrastruktur in zwei besonders benachteiligten Provinzen entscheidend beigetragen und damit der Zielgruppe, den Kindern der besonders armen ländlichen Bevölkerung, zur Verbesserung ihrer Grundausbildung verholfen. Dies vergrößert ihre Chancen, auch außerhalb der Subsistenzwirtschaft, die mit sehr rückständigen Methoden betrieben wird, Erwerbsmöglichkeiten zu finden z.B. im neu entstehenden Kleingewerbe der Marktplätze und Provinzstädtchen.

Die Schulen werden nun durchschnittlich von ca. 1.000 Kindern besucht. Die Nutzung der Gebäude und die Auslastung der Klassenzimmer sind sehr hoch und vor allem durch die hohe Bruttoeinschulungsquote im Schuljahr 2005/6 determiniert. Die Kinder sitzen dichtgedrängt, bis zu 5 Schüler müssen sich eine Bank von ca. 1,20 m Breite teilen.

Die Programmschulen sind jedoch, trotz starker Nutzung, landestypisch sehr gepflegt und werden wöchentlich gereinigt. Alle Latrinenblöcke sind aber stark übernutzt, bis zu 1200 Kinder müssen sich 6 Toiletten teilen. Dass keine der Schulen einen Wasseranschluss hat, ist aus Sicht der öffentlichen Gesundheitsvorsorge sehr bedenklich, denn regelmäßiges Händewaschen würde die Verbreitung der meisten Durchfallkrankheiten vermindern können. Nur zwei Schulen haben eine Regenwassernutzungsinstallation.

Nahezu alle Schulen arbeiten im Doppelschichtsystem mit der Konsequenz, dass nur 80% des vorgesehenen Unterrichts erteilt werden kann. Das Lehrpersonal hat meist eine pädagogische Ausbildung abgeschlossen, nur sehr wenige Hilfslehrer für die überfüllten ersten Klassen haben einen geringeren Grad. Die Gehälter der Lehrer sind zwar im ländlichen Bereich im Vergleich zu den Lebenshaltungskosten und angesichts sehr großer Grundschulklassen nicht hoch, im nationalen Kontext aber überdurchschnittlich.

Der Mangel an Lernmaterial ist ein großes Problem, hier bestehen eklatante Defizite. In den ersten Klassen teilen sich 3-5 Kinder ein Schulbuch in der Landessprache Kirundi. Für die Klassen 3 und 4 sind keinerlei Textbücher mehr vorhanden. In den Klassen 5 und 6 teilen sich bis zu 10 Kinder ein Schulbuch. Mathematikbücher sind in den besuchten Schulen nahezu unbe-

kannt. Keine der Schulen hat einen Elektrizitätsanschluss, so dass auch keine Fotokopien gemacht werden können.

Als Konsequenz sind Frontalunterricht, Rohrstockpädagogik und gemeinsames Auswendiglernen die gängigen Lehrmethoden, auch in den etwas kleineren Klassen der höheren Jahrgänge. Aus Mangel an verfügbarem Schulmaterial wird der Lehrstoff an der Tafel notiert und von den Schülern in ihre Hefte, falls vorhanden, abgeschrieben.

Angesichts dieser widrigen Umstände sind die hohen Wiederholer- und Abbrecherquoten nicht erstaunlich. Nach Angaben der regionalen Schuldirektionen („Directions Provinciales de l'Enseignement“) wiederholen im Durchschnitt 22,6% der Kinder in Ngozi und 12,3% in Muyinga eine Klasse. Die gegenwärtig nicht zufriedenstellende Lage ist als temporär einzuschätzen, sie wird sich aber erst mittelfristig verbessern. Derzeit kann ein geregelter und qualitativ akzeptabler Unterricht in den Grundschulen nur unter großer Anstrengung der Lehrer erteilt werden. Auch werden Notklassenzimmer aus Ästen und Plastikplanen erstellt um die Situation zu entschärfen. Jedoch ist mit Verbesserungen zu rechnen, wenn das Geber unterstützte PARSEB-Programm („Programme à la reconstruction du système éducatif burundais“) zu greifen beginnt. Das Programm berücksichtigt auch, dass während eines Zeitraums von ca. 6 Jahren der Durchlauf eines Schülerberges durch die Primarschule (Rückstau durch Aufhebung der Schulgebühr) zu bewältigen sein wird, und dass danach der Unterricht wieder im Normalbetrieb stattfinden können wird.

Für die FZ-finanzierten Schulen wird es weiterhin Bedarf geben, aufgrund der guten Bauqualität werden die Klassenräume auch längerfristig zur Verfügung stehen. Angesichts des niedrigen Bildungshaushalts des Landes ist es aber eher unwahrscheinlich, dass für Schulgebäudereparaturen in naher Zukunft ausreichend Mittel zur Verfügung stehen werden. Günstig für die Nachhaltigkeit wirkt sich daher der Umstand aus, dass mit dem gewählten Baustandard und dem robusten Mobiliar nur ein geringer Wartungs- und Unterhaltungsaufwand erforderlich ist und dass daher die etwas höheren Investitionskosten langfristig betriebskostensenkend wirken.

Finanzielle Belastungen die durch Wartung und Unterhalt von Schulen entstehen, können von der Bevölkerung derzeit nicht getragen werden. Die niedrige Absolventenquote im Primarschulbereich kann als Indikator für Armut und Kinderarbeit gewertet werden. Die Gewährung von Schulgeldfreiheit bedeutet vor allem in Regionen mit ausgeprägter Subsistenzwirtschaft eine Erleichterung für arme Familien, weil hier die Bargeldbeschaffung mit besonderen Schwierigkeiten verbunden ist.

Die Mädchenausbildung wird durch die Standortwahl der FZ-finanzierten Schulen begünstigt, denn diese wurden so gebaut, dass sowohl Jungen als auch Mädchen sie ohne sozio-kulturelle Probleme besuchen können und die Schulwege auch für Mädchen nicht riskant sind. Nahezu 70% der Mädchen können nun lesen und schreiben, während 1991 nur 26% ihrer Mütter alphabetisiert waren. Damit ist zu erwarten, dass sich auch das in Burundi zu Beginn des Krieges besonders hohe Bevölkerungswachstum abschwächt. Dieses war u.a. eine Ursache der Krise, weil zu wenig anbaufähiges Land vorhanden war, um die rasch wachsende Bevölkerung zu ernähren. Viele Studien belegen den Zusammenhang von Mädchenbeschulung und Reduktion des Bevölkerungswachstums, so dass hier langfristig ein Entlastungseffekt zu erwarten ist. Das Programm hatte daher Potenzial zur Gendergleichberechtigung, dieses wurde auch genutzt.

Das Vorhaben war konzeptionell nicht auf Umweltaspekte ausgerichtet, jedoch sind alle Schulen so gebaut, dass keine negativen ökologischen Effekte entstehen. Die Latrinenblöcke sind ohne Wasserspülung funktionsfähig, allerdings sind sie so stark übernutzt, dass viele

Kinder sie nicht benutzen. Müll entsteht kaum, aufgrund der Armut der Bevölkerung, die keine Reste übrig lässt und selbst einfachste Plastiktüten mehrfach verwendet.

Zusammenfassend bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Programms anhand der Kriterien Effizienz, Effektivität und Relevanz/Signifikanz:

- Effizienz: Die Investitionskosten pro Klassenraum (Produktionseffizienz) liegen bedingt durch den Preisanstieg während des Krieges etwas über der ursprünglichen Schätzung, sind aber noch akzeptabel. Im Rohbau verbliebene sowie nicht mehr eindeutig identifizierbare Gebäude schmälern den effizienten Mitteleinsatz. Hinzukommen hohe Wiederholer- und Abbrecherraten, die die Allokationseffizienz einschränken. Insgesamt bewerten wir die Effizienz als nicht mehr ausreichend (Teilnote 4).
- Effektivität: Der Nutzungsgrad der Klassenräume, der krisenbedingt und je nach Sicherheitslage schwankte, ist seit dem letzten Schuljahr 2005/06 sehr hoch. Nahezu alle Schulen arbeiten im Doppelschichtsystem bei einem Lehrer-Schüler-Verhältnis von 1:96 im 1. Schuljahr und durchschnittlich 1:60 in den Folgejahren. Diese durch die Abschaffung der Schulgebühren geschaffene Ausnahmesituation wird noch einige Jahre anhalten. Die Programmschulen leisten hierbei einen sehr positiven Beitrag. Die extreme Überbelegung geht andererseits zu Lasten der Lernbedingungen, so dass wir hier nur eine zufrieden stellende Effektivität konstatieren (Teilnote 2).
- Relevanz/Signifikanz: Die Relevanz des Programms ist hoch zu bewerten, da die Schulen durchgängig, auch sofort nach Beendigung des Bürgerkriegs, nachgefragt wurden. Die derzeit sehr schlechten Lehr- und Lernbedingungen sind auf die o. g. Ausnahmesituation zurückzuführen. Wir erwarten, dass die intensive finanzielle und technische Mitwirkung der Geber an der Verbesserung dieser Situation eine nennenswerte Besserung in der Grundbildung in 2-3 Jahren bewirkt. Wir schätzen daher die Relevanz und Signifikanz als noch ausreichend ein (Teilnote 3).

Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens Grundschulbau Provinzen Ngozi und Muyinga wird als insgesamt ausreichend bewertet (Stufe 3).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Vor der Dezentralisierung des Bildungssystems eines Landes mit hohem Analphabetismus sollte geprüft werden, ob die vorgesehenen neuen Verantwortungsträger auf Gemeinde- bzw. Distriktebene überhaupt qualifiziert sind, die ihnen neu zugedachten Aufgaben zu übernehmen. Darauf aufbauend muss gegebenenfalls ein entsprechend angepasstes Trainingsprogramm vorgeschaltet werden.

Das Ausmaß der Selbsthilfe- und Partizipationsfähigkeit der lokalen Bevölkerung bei der Schulunterhaltung muss vor Programmbeginn detailliert evaluiert werden. Besonders in Armutsgebieten kann nicht per se davon ausgegangen werden, dass Eltern Zeit und Geld erübrigen können, um Betrieb und Unterhalt einer Schule zu organisieren, weil sie sich um das tägliche Überleben sorgen müssen.

Beim Schulbau in Armutsgebieten ist es ratsam, einen sehr guten Baustandard und robustes Mobiliar zu wählen, weil die etwas höheren Investitionskosten durch einen geringeren Wartungs- und Unterhaltungsaufwand in den ersten Jahren die Betriebskosten senken und die Bevölkerung mittelfristig von kaum tragbaren Lasten befreien.

Damit Schulen nicht zu Krankheitsherden und Infektionsquellen für übertragbare Krankheiten wie z.B. Durchfall, Cholera, Ruhr etc. werden, können Trockenlatrinen zwar beibehalten werden, es sind jedoch bei der Baukonzeption Händewaschmöglichkeiten für die Schüler einzuplanen. Falls in ländlichen Schulen kein Anschluss an ein öffentliches Wassernetz möglich ist, sind ordnungsgemäß installierte Regenwassernutzungsanlagen eine Alternative.

Grundbildungsinfrastrukturvorhaben müssen durch vielfältige qualitative Maßnahmen -ggf. in Zusammenarbeit mit anderen Geberinitiativen- unterstützt werden: Dazu gehören vor allem Lehreraus- und -fortbildung, Bereitstellung von Lernmaterialien, Ausbildung von Elterninitiativen sowie ggf. Unterstützung des Prozesses der Dezentralisierung.

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, oben 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.