

Côte d'Ivoire: Grund- und Sekundarschulen Methodistenkirche

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	11320 / Sekundarschulbildung	
BMZ-Projektnummer	1994 65 137	
Projekträger	Direction Générale des Ecoles Protestantes Méthodistes (DGEM)	
Consultant	CES, Salzgitter	
Jahr der Schlussprüfung	2006	
	Programmprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	2. Quartal 1995	3. Quartal 1995
Durchführungszeitraum	48 Monate	61 Monate
Investitionskosten	4,20 Mio. EUR	4,41 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,37 Mio. EUR	0,47 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	3,83 Mio. EUR	3,94 Mio. EUR*
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	-
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	4	

* einschl. Vorfinanzierung aus FZ-Vorhaben Primar- und Sekundarschulen in Bas Sassandra (1998 66 252)

Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren

Durch Bau, Einrichtung und Rehabilitierung von kirchlichen Primar- und Sekundarschulen sollte im Rahmen eines offenen Programms für ca. 3.700 Kindern der Zugang zu einer qualitativ besseren Schulbildung geschaffen werden. Durch das Vorhaben wurden Bau und Ausstattung von drei großstädtischen Sekundarschulen und zwei kleinstädtischen Primarschulen sowie umfassende Rehabilitierungen von 13 ländlichen Primarschulen finanziert. Träger des Vorhabens ist die Methodistenkirche der Côte d'Ivoire.

Oberziel des Vorhabens ist ein Beitrag zur Verbesserung der Primar- und Sekundarschulbildung an den jeweiligen Schulstandorten. Hier wurde bei Programmprüfung (PP) auf einen Indikator verzichtet, ersatzweise sollen jetzt die Abschlussquoten der einzelnen Schulstufen im Vergleich zum staatlichen Sektor herangezogen werden.

Programmziele sind a) die Erleichterung des Zugangs zur Schulbildung im Bereich der neu zu bauenden Schulen und b) die Verbesserung der Lernbedingungen im Bereich der zu rehabilitierenden Primarschulen. Als Indikatoren wurden festgelegt:

- a) Schaffung von 3.700 Schülerplätzen 2 Jahre nach Inbetriebnahme.
- b) Reduzierung der Abbrecher- und Wiederholerquoten um 5-10% 2 Jahre nach Inbetriebnahme.

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

Das Vorhaben war als offenes Programm geplant, im Laufe der Bedarfserhebung vor Ort für die einzelnen Schulen kam es zu erheblichen Anpassungen (Soll-Ist-Vergleich):

Programmprüfung (SOLL):

- Bau und Ausstattung von 5 Primarschulen im städtischen Raum (insgesamt 36 Klassenräume, Verwaltungsräume)
- Bau und Ausstattung von 3 Sekundarschulen in Abidjan mit insgesamt 40 Klassenräumen, 13 Spezialräumen sowie erforderlichen Nebenräumen, Verwaltungs- und Schlafräumen
- Renovierung und Ausstattung von ca. 20 ländlichen Primarschulen

Schlussprüfung (IST):

- Bau und Ausstattung von 2 städtischen Primarschulen mit je 6 Klassenräumen (Grand Lahou, San Pedro); 8% der Gesamtkosten;
- Bau und Ausstattung von 3 städtischen Sekundarschulen in Abidjan mit derzeit insgesamt 52 Klassenräumen, Spezialräumen, Neben- und Verwaltungsräume (Plateau, Yopougon, Niangon); 77% der Gesamtkosten
- Rehabilitierung von 13 ländlichen Primarschulen, dabei grundlegende Sanierung bzw. teilweise Neubau und Ausstattung mit Möbeln von 2 Schulen; 15% der Gesamtkosten

Ergebnis der Programmmaßnahmen ist die Schaffung von derzeit 671 Primarschul- und 2441 Sekundarschulplätzen. Die ursprünglich geplante Zahl von 3.700 neuen Schulplätzen (davon 1.800 in Primar- und 1.900 in Sekundarschulen) konnte nicht erreicht werden, da wegen der höheren Kosten (siehe unten) die Zahl der Schulen insgesamt reduziert werden musste: Dies ging zu Lasten der Primarschulen, während die Zahl der Sekundarschulen gleich blieb. Bedingt durch den später festgestellten, deutlich höheren Rehabilitierungsbedarf konnten nicht so viele ländliche Primarschulen verbessert werden wie vorgesehen.

Für die Durchführung musste die DGEM mehr als vorgesehen auf Consultant-Unterstützung für die Baumaßnahmen zurückgreifen. Weitere Aspekte der Durchführung (Schulmöbelherstellung, Ausstattung der naturwissenschaftlichen Säle) verliefen problemlos und der Zeitplan konnte mit 61 Monaten (9 Monate Verzögerung) annähernd eingehalten werden.

Die Kosten einer neuer Primarschulklasse liegen mit rd. 21.500 EUR erheblich über vergleichbaren internationalen Werten und der Kostenschätzung bei PP (15.850 EUR). Auch die Kosten je Sekundarschulklasse sind mit 48.500 EUR als hoch zu bezeichnen (PP: 41.900 EUR). Allerdings sind Ausstattung und Auslegung dieser Schulen deutlich besser als in anderen Schulen.

Die offene Vorgehensweise bei der Planung des Vorhabens hat sich bewährt, da sinnvolle Anpassungen in größerem Maße erforderlich wurden. Insgesamt waren das Konzept und seine Durchführung mit der Einschränkung der Kostenentwicklung angemessen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Der Betrieb der methodistischen Primar- und Sekundarschulen sowie einer kleinen Zahl an Kindergärten erfolgt durch die „Direction Générale des Ecoles Protestantes Methodistes“ (DGEM).

Die 3 neuen, aus FZ-Mitteln finanzierten Sekundarschulen in den Stadtteilen Plateau, Yopougon und Niangon waren in den letzten Schuljahren wie folgt gut ausgelastet:

	2002/03	2004/05	2005/06
Anzahl Schüler	3187	2685	2448
Klassenräume	62	57*	54*
Schüler/innen/Klassenraum	51,0	47,1	45,3

*Einige Klassenräume wurden in Fachräume, z.B. für EDV, umgewidmet.

Die sehr hohe Schülerzahl in 2002/03 ist auf die wegen der inneren Unruhen in den Süden geflohenen und vornehmlich in Abidjan aufgenommenen Schüler/innen zurückzuführen. Inzwischen wurde die Klassenstärke wieder auf eine pädagogisch günstigere Größe zurückgeführt und Klassenräume in Fachräume umgewidmet: So verfügen die methodistischen Schulen über verschiedene Zusatzräume z.B. für Computer, Theater und Sprachunterricht. Die gut ausgestatteten Räume werden vormittags und nachmittags intensiv genutzt: Die Jahresunterrichtsstundenzahl ist mit 750-900 Stunden pro Jahr zufrieden stellend und höher als in den staatlichen Schulen. Die Unterrichtsbedingungen sind insgesamt als sehr gut einzuschätzen.¹

Die Finanzierung der methodistischen Schulen erfolgt zum einen durch Schulgebühren, die von den Eltern erhoben werden, zum anderen durch Zuschüsse des Staates (die an alle anerkannten privaten Schulbetreiber gezahlt werden):

- Die von der DGEM erhobenen Schulgebühren sind gestaffelt und liegen für ländliche Primarschulen umgerechnet zwischen 10 und 40 EUR, für städtische Primarschulen zwischen 75 und 180 EUR und in Sekundarschulen zwischen 300 und 400 EUR, jeweils pro Schüler/in und Jahr. Sie sind damit in EUR knapp doppelt so hoch wie bei PP.
- Die mit dem Staat vereinbarten Subventionen belaufen sich auf ca. 60 EUR pro Schüler/in und Jahr bei ländlichen Primarschulen (falls das erhobene Schulgeld unter 45 EUR liegt) und auf 37,5 EUR bei städtischen Primarschulen (falls das erhobene Schulgeld unter 75 EUR liegt). Bei den Sekundarschulen weist der Staat den Privatschulen eine gewisse Anzahl von Schüler/innen zu (bei der DGEM ca. 25% der Schüler/innen) und bezahlt dafür rd. 180 EUR für den 1. Sekundarschulzyklus und 210 EUR für den 2. Zyklus je Schüler/in und Jahr.

Mit den Schulgebühren deckt die DGEM etwa 70% ihrer laufenden Kosten ab, die restlichen 30% sollen durch die Staatssubventionen übernommen werden. Als problematisch hat sich erwiesen, dass die Überweisungen des Staates sich wiederholt um 6 bis 12 Monate verzögerten und dadurch die Liquidität der DGEM beeinträchtigen. Die DGEM war bereits in der Vergangenheit häufiger gezwungen, die Gehälter der Lehrer vorübergehend zu kürzen. Nachdem das MEN die Zahlungstermine (März bzw. Mai 2006) für die Subventionen für das Schuljahr 2005/06 in Höhe von ca. 800 TEUR hat verstreichen lassen, müssen die Primarschullehrer vorläufig mit 50% und die Sekundarschullehrer mit 70% ihres Gehalts auskommen.

Die befragten Elternvertreter stehen ganz hinter dem pädagogisch anspruchsvollen Konzept der Schule und schicken ihre Kinder wegen der guten Ausbildung und der hohen Abschlussquoten dorthin, unabhängig von der Religion ihrer Kinder. Wegen der relativ hohen Schulgebühren, insbesondere in den Sekundarschulen (300-400 EUR/Jahr), ist der Anteil an Kindern aus armen Familien allerdings gering.

Die 2 im Rahmen des Vorhabens neu errichteten Primarschulen (in San Pedro und Grand Lahou) an der Südwestküste sind mit 337 und 334 Schülern im Schuljahr 2005/06 und damit rd.

¹ Zum Vergleich wurde bei der örtlichen SP eine öffentliche Schule in Abidjan besucht: Die mit 7.000 Schülern deutlich größere Schule leidet vor allem an Platzmangel. Bei Klassenstärken zwischen 60 und 90 Schüler/innen sind die Rahmenbedingungen gegenüber den methodistischen Schulen deutlich schlechter. Auch der Zustand der Schulräume ist dementsprechend.

56 Schüler/innen je Klassenraum überdurchschnittlich gut ausgelastet. Die Schulgebühr von knapp 20 EUR/Jahr liegt im unteren Bereich. Zustand und Unterhaltung der Schulen sind nach Angaben der DGEM gut, für San Pedro wurde dies durch einen unvorbereiteten Besuch einer KfW-Delegation im Mai d. J. explizit bestätigt.

Die 13 rehabilitierten Primarschulen befinden sich ausschließlich im südlichen bzw. südwestlichen Teil des Landes in ländlichen Regionen. Sie wurden im Schuljahr 2005/06 von ca. 3.260 Schüler/innen besucht. Bei 82 Klassenräumen ergibt das ca. 40 Schüler/Klassenraum, also etwas niedriger als im Gesamtdurchschnitt (41,2). Wegen des kostenlosen öffentlichen Schulangebots muss die DGEM niedrige Schulgebühren anbieten, was die Kostendeckung erschwert. Durch den Bau von Lehrerwohnungen und Kantinen, die vom Evangelischen Entwicklungsdienst (EED, früher EZE) finanziert werden, wird die Attraktivität dieser ländlichen Primarschulen erhöht. Der Zustand der vor Ort besuchten rehabilitierten Schulen, bei denen z.B. Dächer verbessert und angehoben wurden, ist akzeptabel.

An allen Schulen ist die Ausstattung mit Lehr- und Lernmaterialien zufrieden stellend. Die hohe Motivation von Lehrern, Eltern und Schülern in den methodistischen Schulen trägt zu einer hohen Nachfrage bei den Sekundarschulen bei, während die ländlichen Primarschulen eine bis zu 20% höhere Auslastung bei entsprechend höheren Einnahmen verkräften könnten.

Insgesamt ist der Betrieb der methodistischen Schulen aus pädagogischer Sicht sehr erfolgreich. Nennenswerte Unterhaltungsmängel sind bisher nicht aufgetreten. Die bereits bei PP angestrebte Quersubventionierung von den Sekundar- zu den ländlichen Primarschulen funktioniert grundsätzlich, kann aber nur eine Deckung der gesamten laufenden Kosten bewirken. Die bereits eingetretenen Liquiditätsengpässe haben noch nicht zu einer Verringerung der Lehrqualität geführt. Unter der Annahme, dass sich die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse nicht deutlich verschlechtern, ist die Nachhaltigkeit eines qualifizierten Schulbetriebs in den finanzierten Schulen sehr wahrscheinlich.

Die Programmzielerreichung stellt sich wie folgt dar:

- a) Die Schaffung von 3.700 Schülerplätzen 2 Jahre nach Inbetriebnahme (d. h. 2002/03): Der genannte Wert bezog sich auf die geplante Zusammensetzung der Schulen bei PP. Legt man die tatsächlich gebauten 3 Sekundar- und 2 Primarschulen mit einer Soll-Klassenstärke von 46 bzw. 50 zu Grunde, dann überschreitet der Ist-Wert im Schuljahr 2005/06 mit 671 Primar- und 2.441 Sekundarschülern die angestrebte Schülerzahl (Primarschulen: 600, Sekundarschulen: 2400) um 3,7% (2002/03 war die Zahl wegen der Flüchtlinge aus dem Norden sogar deutlich höher). Die gegenüber PP niedrigere Anzahl an Schulen bzw. Schülerplätzen ist auf Kostensteigerungen bei den Klassenräumen zurückzuführen. In Ergänzung zum PP wird heute üblicherweise auch der Anteil der Mädchen mit herangezogen: Die Mädchenbeteiligung ist mit 51% in den Sekundarschulen der DGEM um 18% höher als in den staatlichen und um 11% höher als in den sonstigen privaten Sekundarschulen.
- b) Reduzierung der Abbrecher- und Wiederholerquoten um 5-10% 2 Jahre nach Inbetriebnahme (d. h. 2002/03): Die Wiederholerquote hat sich von ca. 28% (bei PP 1994/95) über 24,6% (bei AK 1998/99) auf 13,5% (2004/05) verbessert. Die Abbrecherquote wird auf 2-4% geschätzt (genaue Statistiken liegen nicht vor). Diese Quote liegt leicht über dem Wert bei PP (1,7%), ist aber deutlich besser als in den staatlichen Schulen.

Die Programmziele sind damit insgesamt weitgehend erreicht.

Als Indikator für die Oberzielerreichung sollen die Abschlussquoten im Vergleich zum staatlichen Sektor herangezogen werden. Dabei weisen die DGEM-Primarschulen beim Primarschulabschluss nach 6 Jahren und dem Übergang zur Sekundarstufe 1 um rd. 10% höhere Erfolgsquoten auf. Auch beim Abschluss der Sekundarstufe 1 und beim Abitur (baccalauréat) sind die

Schüler/innen aus den Methodistenschulen überdurchschnittlich gut. Das Oberziel ist damit ebenfalls erreicht.

Im Sekundarschulbereich werden bereits 42% der Schüler/innen in privaten Schulen unterrichtet. Durch die wegen der geringeren Wiederholer- und Abbrecherquoten effizienteren Schulen der Methodisten wird auch das staatliche System entlastet. Auf dem Land musste die DGEM aber in den letzten Jahren wegen mangelnder Nachfrage Primarschulen schließen und an den Staat geben.

Die Lehr- und Lernverhältnisse in den Primar- und Sekundarschulen der DGEM weisen deutliche Vorteile gegenüber den öffentlichen Schulen auf. Insofern geht von dem Angebot dieser Privatschulen ein positives Signal aus. Eine Übernahme von pädagogischen oder anderen Modellen in das staatliche System hat allerdings bisher nicht stattgefunden. Insgesamt hat das Vorhaben - wie im PP-Bericht erwartet - zu einer relevanten, insgesamt aber nur punktuellen Verbesserung des Bildungsangebotes insbesondere im Sekundarschulbereich beitragen. Die Absolventen der methodistischen Primar- und Sekundarschulen haben gute Voraussetzungen, entweder weiterführende Schulen bzw. Hochschulen zu besuchen oder berufsbezogene Ausbildungen zu beginnen. Verbleibsstudien von Schulabgängern liegen allerdings nicht vor.

Angesichts der geringen Einschulungsquote von Mädchen bei PP bestand Potenzial zur Verbesserung des Mädchenanteils. Dies ist sowohl bei den Primar- als auch Sekundarschulen gelungen, während im staatlichen Sekundarschulwesen zuletzt sogar ein Rückgang der Mädchenbeteiligung zu verzeichnen ist.

Von den ca. 25% der Schüler/inne/n an den Sekundarschulen, die der Staat der DGEM mit Stipendien zuweist, kommt voraussichtlich ein nennenswerter Anteil aus ärmeren Familien. Einen Erlass der Schulgebühren gibt es primär für Kinder von DGEM-Angestellten oder Mitgliedern der methodistischen Kirche, ansonsten in ganz geringem Umfang für Waisenkinder. Der Anteil von Schüler/inne/n aus armen Familien an den methodistischen Schulen ist daher insgesamt unterdurchschnittlich.

In Bezug auf Umwelt- und Ressourcenschutz sind die in geringem Umfang anfallenden Laborfälle zu nennen, die ordnungsgemäß entsorgt werden.

Das zentrale aktuelle Risiko des Vorhabens liegt in der weiterhin unsicheren politischen und wirtschaftlichen Lage des Landes, die sich u. a. chronisch negativ auf die Liquidität der DGEM auswirkt. Wenn dies ohne Konsequenzen auf die bisherige Zielerreichung geblieben ist, so könnte sich eine Verschlechterung der allgemeinen Situation negativ auf den nachhaltigen Betrieb der Schulen auswirken.

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

- Effizienz: Die Produktionseffizienz des Vorhabens (Kosten je Klassenraum) ist als nicht mehr ausreichend zu bewerten. Trotz hoher Schulgebühren kann die DGEM ihre Vollkosten nicht decken und hat chronische Schwierigkeiten bei der Bezahlung ihres permanenten Personals, da die staatlichen Subventionen nicht rechtzeitig bereitgestellt werden (Allokationseffizienz). Positiv zu bewerten ist die absolut und im Vergleich zum staatlichen Schulsystem zufrieden stellende interne Effizienz. Insgesamt schätzen wir Effizienz als nicht mehr ausreichend ein (Teilstufe 4).
- Effektivität: Die Programmziele zur Erhöhung des Zugangs von Primar- und Sekundarschulen und die Verbesserung der Lernbedingungen im Bereich der zu rehabilitierenden Primarschulen sind insgesamt weitgehend erreicht worden. Wir halten die die Effektivität damit für zufrieden stellend (Teilstufe 2).

- Relevanz/Signifikanz: Die Relevanz des Vorhabens ist hoch, denn es bietet bezüglich der Schülerleistungen ein vorbildliches Ausbildungssystem, das allerdings kaum auf das staatliche System übertragen werden kann. Das Oberziel wurde voll erreicht und die Mädchenbeteiligung in den Methodistenschulen ist vorbildlich. Kritisch muss die schwache Beteiligung von Kindern aus armen Familien gesehen werden. Insgesamt stufen wir Relevanz und Signifikanz als zufrieden stellend ein (Teilstufe 2).

Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens „Grund- und Sekundarschulen Methodistengemeinschaft“ wird mit insgesamt ausreichend bewertet (Stufe 3).

Projekt übergreifende Schlussfolgerungen

Wenn die Verbesserung der Qualität von Bildungsvorhaben im Mittelpunkt des Vorhabens steht, bieten sich private Schulträger in besonderem Maße an. Bei der Konzeption ist dann darauf zu achten, dass es möglichst günstige Bedingungen für „spill over“-Effekte auf den staatlichen Bildungssektor gibt.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufrieden stellende 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 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.