

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht

Dominikanische Republik: Grundschulbauprogramm Phase II und III



Sektor	Stärkung der Zivilgesellschaft	
Vorhaben/Auftraggeber	Grundschulbauprogramm Phase II (2002 65 041) Grundschulbauprogramm Phase III (2003 65 478)	
Projekträger	Secretaría de Estado de Educación (SEE) Mittlerweile umbenannt in Ministerio de Educación de República Dominicana (MINERD).	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht:	2011*/2011	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	14,83 Mio. EUR	- 0,93 Mio. EUR
Eigenbeitrag	4,22 Mio. EUR	- 0,93 Mio. EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	10,61 Mio. EUR	10,61 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe

Projektbeschreibung: Die Grundschulbauprogramme II und III stellten die Fortsetzung der Phase I des gleichnamigen FZ-Vorhabens in den Bildungsprovinzen Azua, Barahona sowie San Juan (nur Phase III) dar. Die Phasen umfassten jeweils eine Bau- und eine Wartungskomponente. Insgesamt erfolgte der Neubau von 200 bzw. die Rehabilitierung von 820 Klassenräumen. Hinzu kamen Schulausstattung für rd. 140 Klassenräume und ergänzende Baumaßnahmen (Umfeld, Küchen, Sanitäreinrichtungen), äquivalent zum Bau weiterer 204 Klassenräume. Ferner wurden dezentrale Schulunterhaltungsfonds eingerichtet, aus welchen Wartungsmaßnahmen an 538 Schulen finanziert wurden.

Zielsystem: Oberziel beider Phasen war es, zur Verbesserung der Grundbildung in der Dominikanischen Republik beizutragen. Programmziel war die Verbesserung der schulischen Versorgung in vorrangig ländlichen Gebieten der Programmregionen und die Förderung deren nachhaltiger, dezentraler Unterhaltung. Nach heutigem „state of the art“ sind die definierten Indikatoren nicht durchweg angemessen. Für die Oberzielebene wurden im Rahmen der Evaluierung die regionale Nettoeinschulungsrate und die Abbrecherrate als Indikatoren herangezogen. Die angenommene Wirkungskette war unvollständig aber komplementär zu Interventionen anderer Geber (BID, WB). Programmzielindikatoren bezogen sich auf die Auslastung der Infrastruktur und die Etablierung von funktionsfähigen Wartungskomitees.

Zielgruppe des Vorhabens waren Grundschüler aus überwiegend ärmeren Bevölkerungsschichten der Programmregionen Azua, Barahona und San Juan.

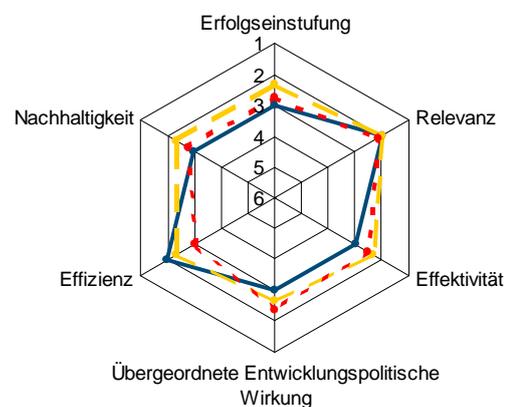
Gesamtvotum: Note 3

Infrastrukturkomponente effizient und erfolgreich umgesetzt sowie entwicklungspolitisch besonders relevant. Abstriche beim dezentralen Wartungskonzept.

Bemerkenswert:

Im Peer-Vergleich zu ähnlichen Programmen anderer Geber in der Dominikanischen Republik heben sich die evaluierten Vorhaben bzgl. der Kombination von Bau und Renovierung und der Kosten pro Klassenraum positiv ab.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: In einer zusammenfassenden Bewertung der Wirkungen und Risiken des Programms betrachten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit der beiden Vorhaben als zufrieden stellend. **Note: 3**

Das Gesamtvotum setzt sich wie folgt zusammen:

Relevanz: Die mangelnde Grundbildung bzw. die dafür erforderliche schulische Infrastruktur wurde als ein wesentlicher Entwicklungsengpass richtig erkannt. Erkannt wurde auch die Notwendigkeit qualitative Elemente, wie z.B. Curricula, Lehr- und Lernmaterialien sowie Lehrerausbildung, zu verbessern. Diese waren abgedeckt durch die komplementär wirkenden Vorhaben anderer Geber (WB, IDB). Eine Abstimmung mit diesen Gebern fand grundsätzlich statt. Unter Berücksichtigung der genannten Geberprogramme ist die Wirkungskette insgesamt plausibel. Allerdings befasste sich keines der genannten Geberprogramme mit dem politisch heiklen Problem der nicht durchgehend gesicherten Lehreranwesenheit in den Klassenräumen – ein weiterer zentraler Einflussfaktor zur Erreichung des Oberziels, der Verbesserung der Grundbildung. Somit konnte der mögliche Beitrag der beiden evaluierten Phasen zur Oberzielerreichung nicht voll realisiert werden.

Bestehende Strukturen (insbesondere Distriktverwaltungen) wurden durch das Programm sinnvoll eingebunden und gestärkt. Allerdings stand die Durchführungseinheit innerhalb des Ministeriums teilweise isoliert da und konnte Fortschritte nicht programmübergreifend als „best practice“ verankern.

Die ex post-evaluierten Phasen II und III standen in Einklang mit dem mit der Dominikanischen Republik vereinbarten entwicklungspolitischen Schwerpunkt, den Prioritäten des Partnerlandes und der entwicklungspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung. Die Relevanz wird insgesamt mit gut beurteilt (Teilnote 2).

Effektivität: Sowohl die gebauten als auch die rehabilitierten Schulen sind nach 4–7 Jahren Nutzung in vergleichsweise gutem Zustand und werden durchgehend als Klassenräume genutzt. Die Klassenräume verfügen weitestgehend über ausreichend Mobiliar und didaktisches Material.

Angesichts der mittlerweile bestehenden Vorgabe ab 26 Schülern pro Klassenraum eine Klassenteilung vorzunehmen, wurde der bei Programmplanung etablierte Zielindikator (durchschnittlich mindestens 25 Schüler pro Klassenraum) als nicht mehr adäquat angesehen. Entsprechend des mit der Ex Post-Evaluierung modifizierten Indikators (durchschnittlich 90% der maximal zulässigen Auslastung der Klassenräume in den beiden Unterrichtsschichten am Morgen und am Nachmittag unter Berücksichtigung einer ggf. etablierten dritten Abendschicht) ist das Ziel beider Phasen als erreicht zu betrachten. Der Auslastungsgrad wird für beide Phasen auch ohne Berücksichtigung der Abendschule übertroffen

(92%). Da rd. 20% der Klassenräume derzeit auch in drei Unterrichtsschichten genutzt werden, profitiert jedoch eine deutlich höhere Anzahl von Schülern von der Infrastruktur.

Das zweite Programmziel, eine nachhaltig dezentrale Schulunterhaltung zu fördern, war zu ambitioniert. Das Unterhaltungskonzept wurde zwar von allen Beteiligten gelobt, konnte aber im stark zentral organisierten Schulsystem des Landes weder durch die in der Konzeption vorgesehenen Maßnahmen auf Distrikt- und Regionalebene noch durch Maßnahmen anderer Geber verankert werden. Die für die Indikatorenerreichung geforderten Komitees zur Unterhaltung der Infrastruktur bestehen zwar meist formal, haben aber aufgrund fehlender Ressourcen keine Funktion mehr. Während bisher keine Reformbereitschaft seitens der Zentralverwaltung bestand, gibt es nach Angaben aus dem Ministerium unter der neuen Ministerin (seit März 2011) Ansätze, die Dezentralisierung voran zu treiben. Da es sich hierbei jedoch um einen langwierigen Prozess handelt und der Ministerin bis zu den Wahlen in 2012 voraussichtlich eine kurze Amtszeit verbleibt, werden in naher Zukunft keine nennenswerten Fortschritte erwartet. Positive Effekte erzielt die Teilhabe von Elternvertretern an Entscheidungsprozessen in den Schulen, die über selbst generierte, minimale Finanzmittel für Reinigung und Wartung verfügen.

Die Ex Post-Evaluierung sieht das Programmziel einer verbesserten schulischen Infrastruktur als gut erfüllt an. Die dezentrale Schulunterhaltung liegt dagegen unter den Erwartungen. Insgesamt wird die Effektivität als zufrieden stellend beurteilt (Teilnote 3).

Effizienz: Die Investitionskosten pro Klassenraum liegen erheblich unter denen anderer multilateraler Geber. Über die Programmlaufzeit konnten die Kosten pro Klassenraum durch verbesserte Baupläne darüber hinaus noch gesenkt werden. Effizienzsteigernd wirkte sich aus, dass in beiden Phasen Neubau von Klassenraum mit einer umfassenden Renovierung der bestehenden Klassenräume kombiniert wurde. Die vorübergehende Kostensteigerung in Phase III und die damit einhergehende reduzierte Anzahl an Klassenräumen, die neugebaut bzw. renoviert werden konnten, war durch steigende Baukosten exogen bestimmt und wird nicht negativ berücksichtigt.

Allerdings ist durch mangelnde Wartung und unsachgemäße Anwendung insbesondere die Nutzung der Sanitäreinrichtungen häufig eingeschränkt und es kam zu einer Verzögerung der Umsetzung in beiden Phasen, was sich beides negativ auf die Effizienz auswirkt. Einschränkung wirkt ferner der nicht voll realisierbare Beitrag beider Phasen zur Verbesserung der Grundbildung angesichts der nicht gesicherten durchgehenden Lehreranwesenheit.

Da das dezentrale Wartungskonzept nur noch in Ansätzen weiter umgesetzt wird, sind die zur Etablierung des Systems verwendeten Ressourcen ex post als effizienzmindernd zu betrachten. Dagegen hat die festgeschriebene personelle Kontinuität der Durchführungseinheit dazu geführt, dass diese deutlich effizienter arbeiten konnte als andere Abteilungen des Ministeriums und wirkt sich somit effizienzsteigernd aus.

Die ausreichende Ausstattung der Schulen mit Lehrkräften, Schulmobiliar und didaktischen Mitteln durch das Ministerium auch nach Programmende, weist auf eine insgesamt angemessene Allokationseffizienz bei Auswahl der Schulstandorte hin. Zusammenfassend wird die Effizienz mit gut bewertet (Teilnote 2).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Durch die beiden Phasen des Programms konnte die Schulinfrastruktur in den Programmregionen wesentlich verbessert werden. Geschätzte 49.000 Grundschüler profitieren per heute im Schnitt jährlich von den gebauten und rehabilitierten Klassenräumen. Die Abbrecherrate konnte in der Programmregion überdurchschnittlich zum Landesschnitt reduziert werden. Auch die regionalen Nettoeinschulungsraten zeichnen ein positives Bild und legen die Vermutung nahe, dass sich der quantitative Zugang zu Bildung in den Regionen überdurchschnittlich zum Landesschnitt verbessert hat.

Neben Zugang zu Bildung spielen jedoch qualitative Aspekte eine maßgebliche Rolle bei der Erreichung des Oberziels „Verbesserung der Grundschulbildung“. Leistungsstudien zeigen, dass die Qualität der dominikanischen Bildung (Landesdurchschnitt) zwischen Mitte der 1990er-Jahre und 2007 im lateinamerikanischen Vergleich schwächer geworden ist. Ein wesentliches Problem sind dabei die geringen effektiven Unterrichtsstunden pro Schuljahr, die erheblich unter dem vorgesehenen Pensum liegen. Ferner bestehen erhebliche Defizite bei der Qualität des Unterrichts. Komplementäre Programme anderer Geber, die auf qualitative Aspekte fokussiert waren, weisen bisher kaum messbare Wirkungen auf.¹ Die übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung wird angesichts der starken quantitativen Wirkung bei fortdauernden qualitativen Defiziten auf Sektorebene als noch zufriedenstellend betrachtet (Teilnote 3).

Nachhaltigkeit: Die bei Prüfung festgestellten Risiken des Programms sind nicht eingetreten. Aus heutiger Sicht ist ein nachhaltiger Programmerfolg durch folgende Risiken gefährdet: (i) Es werden keine ausreichenden Mittel für Wartung der bestehenden Schulinfrastruktur bereitgestellt und (ii) die dringend notwendige Verbesserung der Bildungsqualität bleibt aus.

Die leichte Migrationsbewegung von den ländlichen Programmregionen in urbanere Gebiete wird voraussichtlich weiter zunehmen. Aufgrund des Fokus auf ländliche Gebiete ist daher zu erwarten, dass in einigen Programmschulen die Klassenstärke und folglich die Effektivität des Vorhabens langsam sinkt. Die Mehrheit der Klassenräume wird allerdings auch in Zukunft, trotz eingeschränkter Wartung, genutzt werden können. Es bestehen keine Zweifel, dass das Bildungsministerium – wie in der Vergangenheit – ausreichend Lehrkräfte, Schulmobiliar und didaktische Mittel zur Verfügung stellt, um einen Schulbetrieb in den erstellten und renovierten Räumen zu ermöglichen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Nutzung der Sanitäreinrichtungen und teilweise der Küchen auch zukünftig durch man-

¹ Teilweise begründet durch späte Erfolgsmanifestation mancher Maßnahmen (z.B. Curriculum Entwicklung, Lehrerbildung etc.).

gelnde Wartung stark eingeschränkt sein wird. Die mangelnde Wartung ist ein strukturelles Problem des dominikanischen Bildungssektors. Das dezentrale Unterhaltungskonzept konnte trotz seines Erfolges während der Programmlaufzeit nicht als Standard etabliert werden. Es ist zum Evaluierungszeitpunkt nicht davon auszugehen, dass das Bildungsministerium das Wartungskonzept in naher Zukunft weiterverfolgt.

Hinsichtlich der Qualität der Grundschulbildung sind in den kommenden Jahren keine wesentlichen Verbesserungen zu erwarten.

Aufgrund der langfristigen Nutzbarkeit des Großteils der Schulinfrastruktur wird die Nachhaltigkeit – trotz des erwarteten Rückgangs der entwicklungspolitischen Wirksamkeit aufgrund weiterer Migration – als noch (knapp) zufrieden stellend beurteilt (Teilnote 3).

ERLÄUTERUNGEN ZUR METHODIK DER ERFOLGSBEWERTUNG (RATING)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige 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.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden