

Dominikanische Republik: Grundschulbauprogramm I

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	11220/ Grundbildung	
BMZ-Projektnummer	1) 1996 65 191 (Sachinvestition) 2) 1996 70 175 (Begleitmaßnahme)	
Projektträger	Bildungsministerium (SEE)	
Consultant	GITEC, Düsseldorf	
Jahr der Schlussprüfung	2005	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	1) 4. Quartal 1996 2) 4. Quartal 1996	1) 4. Quartal 1999 2) 4. Quartal 1999
Durchführungszeitraum	1) 42 Monate 2) 36 Monate	1) 54 Monate 2) 48 Monate
Investitionskosten	1) 10,0 Mio. EUR 2) 0,61 Mio. EUR	1) 9,71 Mio. EUR 2) 0,61 Mio. EUR
Eigenbeitrag	1) 2,43 Mio EUR 2) -	1) 2,14 Mio EUR 2) -
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1) 7,57 Mio. EUR 2) 0,61 Mio. EUR	1) 7,57 Mio. EUR 2) 0,61 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber		
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	2	
• Effektivität	3	
• Effizienz	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Programm zielt auf die Verbesserung der schulischen Versorgung in den ländlichen Gebieten der wirtschaftlich und bildungspolitisch zurückgebliebenen Regionen Azua und Barahona sowie auf die Stärkung der Selbsthilfe orientierten Schulunterhaltung durch Einbeziehung von Eltern und Gemeinden. Damit soll ein Beitrag zur Verbesserung der Grundbildung in der Dominikanischen Republik geleistet werden (Oberziel). Zielgruppe des Vorhabens sind die Grundschüler in den oben genannten Programmregionen, deren Zugang zu schulischen Einrichtungen begrenzt war.

Die Maßnahmen umfassten den Bau, die Erweiterung, die Rehabilitierung und die Ausstattung von Primarschulen sowie die Einrichtung eines Fonds zur zeitlich begrenzten Mitfinanzierung der laufenden Schulunterhaltung. Im Rahmen einer Begleitmaßnahme wurde der Träger zudem bei der Überprüfung, Anpassung und Harmonisierung landesweit gültiger Bau- und Auslegungsstandards für Schulbauten, Nebenräume und Schulmöbel sowie bei der Förderung der Elternbeteiligung unterstützt. Projektträger des Grundschulbauprogramms ist das Bildungsministerium.

Indikatoren für die Programmzielerreichung waren:

- Die aus Programmmitteln finanzierten Klassenräume werden 3 Jahre nach Fertigstellung von mindestens 35 Schülern/Klassenraum genutzt. Bei Programmprüfung war noch von einer Klassenstärke von 35 Schülern ausgegangen worden. Da aber das Bildungsministerium bei Überschreiten der Schülerzahl von 35 eine Teilung der Klassen verlangt, wurde der Indikator auf 25 reduziert
- An mindestens einem Drittel der Klassenräume in Azua und Barahona werden während der Programmlaufzeit wenigstens einmal Unterhaltungsarbeiten im Rahmen des neuen Wartungskonzepts durchgeführt.

Indikatoren zur Messung des Oberziels waren:

- Die Einschulungsrate in Azua und Barahona erhöht sich bis zum Jahre 2000 von derzeit 73% auf 80%.
- Erhöhung der Netto-Einschulungsrate in der Dominikanischen Republik auf 90%.

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

Es wurden 149 Klassenräume in 45 Schulen neu gebaut oder erweitert sowie 457 Klassenräume in 95 Schulen rehabilitiert. Die geplante Zahl von 470 Räumen wurde somit um 29% überschritten. Neben den Klassenräumen umfassten die Maßnahmen auch Schulverwaltungsgebäude, sanitäre Einrichtungen, Bibliotheken, Küchen für die Ausgabe des Schulfrühstücks, Einfriedungen und Anschlüsse an die Elektrizitätsversorgung.

Die Programmmaßnahmen haben zu einer Verbesserung der schulischen Infrastruktur in den ländlichen und urban-marginalen Gebieten in den beiden Regionen beigetragen. Die sanitären Anlagen sind allerdings größtenteils funktionsunfähig, da entweder Wasser und/oder Elektrizität fehlt bzw. nur sporadisch verfügbar ist oder die Anlagen selbst Mängel hatten. In fast allen Schulen gab es vom Programm gebaute Küchen, die jedoch leer standen oder als Lagerraum benutzt wurden. Nur in wenigen abgelegenen Schulen wurde gekocht, in den meisten von der Prüfungsmission besuchten Schulen werden als Mahlzeit Milch und Kekse an die Schüler/innen ausgegeben.

Als wesentliche Programmkomponente wurde ein Unterhaltungskonzept für Schulen mit Elternbeteiligung in allen 20 Distrikten der beiden Regionen eingeführt. Es bestehen Komitees auf Distrikt- und Schulebene. Das FZ-Vorhaben trug zu einer Kostenreduzierung der Baumaßnahmen, zur Überarbeitung der Baustandards und zur Erarbeitung des Handbuchs für dezentrale Bauunterhaltung wesentlich bei. Die Schaffung einer eigenständigen Durchführungseinheit für das FZ-Vorhaben hat den Programmserfolg positiv beeinflusst, weil Entscheidungen zügig im kleinen Team getroffen werden konnten.

Wesentliche Änderungen in der Projektkonzeption fanden nicht statt. Bei den vollständig ausgezahlten Mitteln haben sich keine Anzeichen für eine nicht ordnungsgemäße Mittelverwendung ergeben.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die Einschulungsraten haben sich positiv entwickelt (wegen der Verzögerung zu Beginn wird das Jahr 2003 als Referenzjahr verwendet): Die Nettoeinschulungsrate lag 2005 in den beiden Regionen laut Angabe des Bildungsministeriums bei 88%, während sie landesweit 93% betrug. Der Indikator wurde danach landesweit erreicht, in der Programmregion jedoch nicht ganz erreicht. Er hat sich allerdings im Vergleich zum Programmbeginn (60-65% in den beiden Regionen) wesentlich verbessert. Die Brutto-Einschulungsquoten liegen 2005 bei 108,7% in Barahona und 106,7% in Azua. Der Indikator zur Einschulung wurde demnach überschritten.

Die gebauten/rehabilitierten Klassenräume (29% mehr als geplant) entsprechen dem Bedarf und sind nach 2-4 Jahren Nutzung noch in gutem Zustand. Die Klassenräume werden fast überall in zwei Schichten (morgens und nachmittags) von einer angemessenen Zahl von Schülern regelmäßig genutzt. Insgesamt profitierten 243 Schulen mit 2340 Wartungsmaßnahmen in 1135 Klassenräumen von dem Fonds. Im Durchschnitt erhielt eine Schule rund zweimal im Jahr Mittel zur Unterhaltung im Rahmen des Wartungskonzepts. Die Dominikanische Republik hat für alle staatlichen Schulen der Programmregion die Kosten für Lehrkräfte, Schülerernährung und Unterrichtsmaterialien übernommen und wird dies auch zukünftig leisten können. Das quantitative Programmziel, die Verbesserung der schulischen Versorgung, wurde erreicht, doch gibt es qualitative Engpässe, wie der von der Stundenzahl zu geringe und qualitativ unzureichende Unterricht, die eine wesentliche Verbesserung der Grundbildung in der Dominikanischen Republik bisher verhindern.

Das FZ-Vorhaben hat zur Deckung der schulischen Infrastruktur in den beiden Regionen in ländlichen und städtisch-marginalen Gebieten entscheidend beigetragen. Von den Bau-, Rehabilitierungs- und Erweiterungsmaßnahmen haben insgesamt rund 30.000 Schüler/innen profitiert, von denen rd. 77% als arm eingestuft werden. Die beiden häufig von Hurrikans betroffenen Regionen verfügen nun über Hurrikan - sichere Zufluchtsorte, ein großer Gewinn in den Augen der lokalen Bevölkerung.

Volkswirtschaftliche Ersparnisse resultieren aus den höheren Absolventenraten und aus den im Vergleich zu 1996 gesunkenen Abbrecher- und Wiederholerquoten. Struktur bildende Wirkungen wurden durch die Überarbeitung und vorläufige Endfassung der nationalen Baustandards und die ständige Anpassung der Auslegungskriterien und deren Erprobung in der Praxis mit der Folge von Kostenreduzierungen, u. a. in den folgenden FZ-Vorhaben (Phasen 2 und 3), erreicht.

Das Vorhaben sah für die Wartung der Schulen eine aktive Beteiligung der Schule und Gemeinde vor und stützte sich hierbei auf ein ursprünglich von der Weltbank entwickeltes Unterhaltungskonzept. Während der Programmlaufzeit konnte eine effektive Beteiligung der Zielgruppe jedoch nicht in dem gewünschten Maße erreicht werden, weil eine Dezentralisierung der Mittel bis auf die Schulebene nicht vorgesehen war. Das Unterhaltungskonzept ermöglicht den Gemeinden keine ausreichende Mitsprache und Mitentscheidung. Darüber hinaus kann die Unterhaltung von Schulen nur begrenzt auf Selbsthilfe beruhen, da für die meisten Reparaturmaßnahmen zu bezahlende Fachkräfte benötigt werden. Das Bildungsministerium hat sich im Rahmen der Counterpartleistungen zwar zur Mittelüberweisung an die Distrikte für die Unterhaltung verpflichtet, doch ist es eher unwahrscheinlich auszugehen, dass diese Verpflichtung nach Beendigung des FZ-Programms weiter besteht. Die Mittelausstattung der Direktion für Schulunterhaltung im Ministerium ist nämlich so gering, dass damit nur in geringem Umfang notwendige Wartungsmaßnahmen realisiert werden können. Dies stellt ein wesentliches Risiko für die nachhaltige Unterhaltung dar.

Es gehen mehr Mädchen als Jungen zur Schule: Während es bei der Einschulung noch gleich viele Mädchen wie Jungen gibt, differenziert sich das Bild ab der 2. Klasse: Die Jungen verlassen häufiger frühzeitig die Schule, besonders gravierend ist dies ab der 4. Klasse. Deshalb besuchen unter den 14-17Jährigen 40% der Mädchen, aber nur 29% der Jungen eine Schule. Auch ihre Abbrecher- und Wiederholerquote ist geringer als die der Jungen. Mädchen profitieren deshalb stärker vom FZ-Vorhaben. In den Elternkomitees sind vor allem Mütter aktiv und in Azua und Barahona sind 70% der Lehrkräfte weiblich. Die Schulbauten und Rehabilitierungen ermöglichen ihnen ein besseres Arbeiten, die Klassenstärke hat sich verringert und eine gepflegte Schule schafft ein besseres Lernklima. Auch bei den sanitären Einrichtungen wurde auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Mädchen und Jungen Rücksicht genommen.

Die Schulen wurden in den beiden am wenigsten entwickelten Regionen der Dominikanischen Republik und dort nur in den ländlichen und städtisch-marginalen Gebieten gebaut bzw. rehabilitiert/erweitert. Das Vorhaben hat durch diese Fokussierung speziell armen Bevölkerungsschichten (Anteil von 77% in der Region) einen besseren Schulzugang ermöglicht.

Das Vorhaben war konzeptionell nicht auf Umweltaspekte ausgerichtet. Es zielte darauf ab, die lokale Bevölkerung bei der Unterhaltung der Schulen einzubeziehen. Für die administrative Abwicklung dieser Beteiligung wurde ein Handbuch entwickelt. Die im Programmziel genannte

Einbeziehung von Eltern und Gemeinden bei der Schulunterhaltung konnte während der Programmlaufzeit in dem gewünschten Maße nicht erreicht werden, weil eine Dezentralisierung der Mittel bis auf die Schulebene nicht vorgesehen war. Dennoch wurden Unterhaltungskomitees auf Schulebene gegründet und Eltern in die Beantragung von Maßnahmen einbezogen.

Nachfolgend bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit anhand der Schlüsselkriterien Effizienz, Effektivität und Relevanz bzw. Signifikanz:

- Die Kosten für Bau, Erweiterung und Rehabilitierung der Klassenräume konnten im Programmverlauf reduziert werden. Negativ wirken sich die funktionell eingeschränkten Toiletten und die z. T. nicht genutzten Küchen aus. Die Produktionseffizienz ist insgesamt zufrieden stellend und es konnten 29% mehr Klassenräume gebaut werden. Die kontinuierliche Überarbeitung der Auslegungskriterien und deren praktische Anwendung bei den Schulbauten hat eine Kostenreduzierung in den nächsten Phasen bewirkt. Die Effizienz wird mit zufrieden stellend bewertet (Teilnote 2).
- Die gebauten/rehabilitierten Klassenräume (29% mehr als geplant) sind nach 2-4 Jahren Nutzung noch in gutem Zustand. Der Indikator der Nutzung von mindestens 25 Schülern/Schicht ist überwiegend erreicht. Nur in Barahona werden im Durchschnitt und auch nur morgens weniger als 25 Schüler/innen unterrichtet, zumindest zeigen dies die Erhebungen bei Schlussprüfung vor Ort. Da die Klassenräume fast überall in zwei Schichten (morgens und nachmittags) genutzt werden, kann man aber dennoch von einer ausreichenden Auslastung sprechen. Die vorhandenen Lehrkräfte sind quantitativ ausreichend. Der Unterricht selber ist qualitativ gesehen verbesserungsbedürftig; dies trifft allerdings auf die Dominikanische Republik insgesamt zu. Das Wartungskonzept ist weniger partizipativ als ursprünglich angenommen, da es den Gemeinden keine eigenen Entscheidungen ermöglicht. Die nachhaltige Unterhaltung ist deshalb und aufgrund der Tatsache, dass das Ministerium vermutlich keine ausreichenden Mittel für zukünftige Wartungsarbeiten zur Verfügung stellen wird, nicht gesichert. Das Programmziel ist hinsichtlich der Verbesserung der schulischen Versorgung und ebenso formal in Bezug auf die Anzahl der Unterhaltungsleistungen erreicht worden. Einschränkungen sind jedoch hinsichtlich des Konzepts zur Stärkung der Selbsthilfe orientierten Schulunterhaltung aufgetreten. Die Effektivität wird mit nur knapp ausreichend bewertet (Teilnote 3).
- Das Schulbauprogramm war entwicklungspolitisch relevant und sinnvoll und leistete einen signifikanten Beitrag zur Verbesserung des Zugangs zur ländlichen und städtisch-marginalen Infrastruktur im Grundbildungsbereich der beiden Regionen. Die landesweiten Wirkungen auf die Qualität der Grundbildung, die primär vom WB/BID-Vorhaben unterstützt werden sollten, waren tendenziell positiv, konnten aber nur teilweise die gesetzten Zielwerte erreichen. Strukturelle Wirkungen erfolgten durch die beratende Tätigkeit der Begleitmaßnahme bei der Überarbeitung und vorläufigen Endfassung der nationalen Baustandards und der ständigen Anpassung der Auslegungskriterien und deren Erprobung mit der Folge von Kostenreduzierungen. Die Relevanz / Signifikanz beurteilen wir zusammenfassend mit zufrieden stellend (Teilnote 2).

Aufgrund der Einschränkungen bei der Effektivität bewerten wir das Vorhaben mit einer insgesamt ausreichenden entwicklungspolitischen Wirksamkeit (Stufe 3).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

- Bevor ein FZ-Programm mit dem Ziel der Stärkung der Selbsthilfe orientierten Schulunterhaltung begonnen wird, muss das zugrunde liegende Konzept ausreichend geprüft werden. Ein Verweis auf Erfahrungen eines anderen parallel laufenden Projekts ohne Erkenntnisse zur Nachhaltigkeit des Ansatzes reicht nicht aus.
- Die Dezentralisierung von Mitteln bis auf die Schulebene ist notwendig, um eine wirkliche Partizipation der Bevölkerung zu erreichen.
- Partizipation der lokalen Bevölkerung bei der Schulunterhaltung ist in der Regel eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für nachhaltigen Betrieb. Finanzielle Mittel für Unterhaltung und Betrieb müssen auch aus anderen Quellen (Staat, Gemeinde) zur Verfüg-

gung gestellt werden.

- Die Annahme, dass Gemeinden bzw. Schulkomitees alle Unterhaltungsarbeiten erbringen können, ist unrealistisch, weil fachspezifische Kenntnisse z.B. bei der Reparatur von sanitären Anlagen, notwendig sind, die in den Gemeinden nicht vorhanden sind oder aber vergütet werden müssen.

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 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.