

Guatemala: Ländliche Primarschulbildung PRONADE I

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	Grundbildung / 11220	
BMZ-Projektnummer	1997 65 959	
Projektträger	Ministerio de Educación (MINEDUC) (Bildungsministerium)	
Consultant	IPC GmbH	
Jahr der Schlussprüfung	2004	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	4. Quartal 1998	1. Quartal 1999
Durchführungszeitraum	4 Jahre	4 Jahre, 3 Monate
Investitionskosten	50,6 Mio EUR	156 Mio EUR
Eigenbeitrag	27,6 Mio EUR	133 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	23,0 Mio EUR davon FZ 10,23 Mio EUR	23,0 Mio EUR davon FZ 10,23 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Weltbank	Weltbank
Erfolgseinstufung	2	
• Signifikanz/Relevanz	1	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren

Ziel des 1994 geschaffenen Programms PRONADE (Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo) des guatemaltekischen Bildungsministeriums (MINEDUC) ist die Verbesserung des Zugangs zur Primarschulbildung in ländlichen, überwiegend von indigenen Bevölkerungsgruppen bewohnten Regionen. Damit soll ein positiver Beitrag zur Verbesserung der landesweiten schulischen Versorgung und zum Abbau der Diskriminierung indigener Bevölkerungsgruppen geleistet werden (Oberziel).

Als Programmzielindikatoren wurden ausgewählt:

- a) Von 1997 bis 2002 werden zusätzlich 250.000 Kinder in PRONADE-Schulen eingeschult.
- b) Wiederholer- und Abbrecherrate sinken von 17 auf 13 % bzw. von 10,5 auf 7 %.

Die Erreichung des Oberziels sollte an folgenden Indikatoren gemessen werden: Erhöhung der Brutto- und Nettoeinschulungsraten in den von PRONADE betreuten ländlichen Regionen von 81 auf 86 % bzw. von 63 auf 68 %.

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

Das FZ-Programm unterstützte das Konzept von PRONADE, das für die Gründung von Grundschulen auf der lokalen Organisation der Eltern und Dorfgemeinschaften basiert: Ein Elternkomitee (COEDUCA) formalisiert sich mit Unterstützung kleiner Consultants für Bildungsdienstleistungen, z.B. Nichtregierungsorganisationen (sog. ISE), wird von PRONADE anerkannt und kann dann eine Schule gründen. Das COEDUCA stellt entsprechend der Anzahl der schulpflichtigen Kinder Lehrkräfte für ein Jahr an, bezahlt diese und prüft täglich die Präsenz und die Arbeit der Lehrkräfte in der Schule. Damit haben die Eltern auch das Recht, die monatliche Bezahlung der Lehrkräfte zurück zu halten. Darüber hinaus übernimmt das COEDUCA die Schulspeisung und den Kauf von Lehr- und Lernmaterialien. Hierfür erhält es die finanziellen Mittel von PRONADE und die Qualifizierung und Beratung durch die ISE.

Die Maßnahmen des FZ-Programms umfassten wie bei Programmprüfung vorgesehen folgende Komponenten:

- Bau von Grundschulen: Reparatur und Ausstattung, provisorische Schulbauten
- Schulbücher, Minibibliotheken und Lehrmaterial für Lehrkräfte
- Consultants für Bildungsdienstleistungen (ISE) für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, Durchführungseinheit von PRONADE (DE) im Ministerium (Ausstattung und Beratung), Durchführungsconsultant, Wirkungsstudien (in Teilen finanziert)

Die Konzeption des Vorhabens wurde im Wesentlichen beibehalten bzw. folgte in ihren Änderungen den konzeptionellen Änderungen des Programms PRONADE bzw. bildungspolitischen Vorgaben in Guatemala. Beispiele hierfür sind die Einbeziehung der Vorschule 1998 und die Einschränkung der Funktionen der ISE im Jahr 2001, an die auch das FZ-finanzierte Qualifizierungsprogramm für die ISE angepasst wurde. Die geplante Maßnahme „Fortbildungszentren für Lehrkräfte“ wurde nach einer negativen Studie nicht realisiert, die Förderung von Radiofortbildungsprogrammen für Lehrkräfte stellte sich als zu teuer heraus. Die Wirkungsstudien wurden ab 2001 eingestellt.

Das Programm konnte dank der effizienten DE von PRONADE innerhalb der vorgesehenen Durchführungszeit mit deutlich erhöhter Zielerreichung abgeschlossen werden. Die geplanten Ergebnisse wurden umgesetzt: Neben nur 226 Reparaturen wurden 2.136 vorläufige Klassenräume und 1.763 Latrinen errichtet und 1.427 Schulen ausgestattet. Das sind insgesamt 5.552 Maßnahmen. Die Schulen wurden wie vorgesehen mit Unterrichtsmaterialien und einmalig mit Minibibliotheken versorgt. Nach der Abschlusskontrolle (Ende 2002) wurden insgesamt noch 72 Maßnahmen wie vereinbart durchgeführt (Finanzierung aus Restmitteln).

Die Gesamtkosten von PRONADE liegen bei 156 Mio EUR. Hiervon wurden rd. 6,6 % (10,23 Mio EUR) aus dem FZ-Finanzierungsbeitrag gedeckt. Das MINEDUC trug 85,2 % (133 Mio EUR) und die Weltbank 8,2 % (13 Mio EUR) der Gesamtkosten.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

PRONADE hat in einzelnen Aspekten erhebliche Wirkungen auf den Bildungsbereich gehabt: Insgesamt wurden von 1997 bis 2002 rd. 350.000 und bis 2004 rd. 445.000 Schüler/innen neu ins Grundbildungssystem (Vor- und Primarschule) aufgenommen und damit wurde der Zielindikator deutlich überschritten. Das ist knapp ein Viertel aller schulpflichtigen Schüler in Guatemala. Die Ausweitung des Angebots an Primarschulen durch PRONADE trug zu einer erhöhten Aufmerksamkeit und Sensibilisierung für Grundbildung in der guatemaltekischen Gesellschaft, insbesondere in der ländlichen Elternschaft bei.

Strukturelle Wirkungen von PRONADE im Bildungsbereich liegen insbesondere in der Orientierung auf Eltern- und Gemeindebeteiligung (COEDUCA), der Dezentralisierung von Entscheidungen und Verwaltung sowie der Beteiligung zivilgesellschaftlich oder privatwirtschaftlich organisierter Institutionen (ISE). Einzelne Maßnahmen, z.B. Einfachbauweise von Schulgebäuden, Minibibliotheken werden bereits im Bildungssystem aufgegriffen und multipliziert.

Die FZ-Förderung hatte im Kontext des Gesamtkonzeptes PRONADE eine erhebliche Bedeutung. Schon in Vorbereitung auf PRONADE I hat die FZ durch gezielte Beratung zur Konzipierung und Strukturierung des Programms beigetragen. Insbesondere das Programm für provisorische Schulbauten stellte eine wichtige Motivation für PRONADE, die beteiligten COEDUCA und Lehrkräfte dar.

Ein spezifisches Problem stellt auch in PRONADE-Schulen der angemessene Unterricht für indigene Schüler/innen dar. PRONADE hat bisher zu wenig Gewicht auf die Umsetzung der in den indigenen Regionen besonders wichtigen interkulturellen zweisprachigen Erziehung gelegt. Dies gilt sowohl für die Auswahl der Lehr- und Lernmaterialien als auch für die Qualifizierung der Lehrkräfte, auch wenn Kompetenz in der lokal gesprochenen indigenen Sprache formal ein Kriterium für die Auswahl der Lehrkraft sowie des/r Beraters/in der ISE ist.

Durch PRONADE wurde vor allem armen und mehrheitlich indigenen Kindern ländlicher und marginalisierter Regionen Zugang zur Grundbildung eröffnet. Einzelwirtschaftlich werden somit Voraussetzungen für die Verbesserung professioneller, sozioökonomischer und gesellschaftlicher Potenziale dieser Bevölkerungsgruppen und damit zur Selbsthilfe orientierten Armutsminderung geschaffen. Für Grundbildung muss auch in Guatemala keine Gebühr entrichtet werden. Mit dem Schulbesuch entstehen allerdings Kosten (z.B. für Arbeitsmaterialien oder Opportunitätskosten), die dazu führen, dass extrem arme Familien nicht alle ihre Kinder (gleichzeitig) zur Schule schicken.

Die zum Teil FZ-finanzierten Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität wie Minibibliotheken, Qualifizierung der Lehrkräfte (bis 2002 bis zu 20 Tage im Jahr), Arbeitsmittel für Schüler/innen (50 Q oder gut 5 EUR pro Schüler pro Schuljahr) und Lehrmittel für die Lehrkraft (ca. 20 EUR pro Schuljahr) lassen sich in ihrer Wirkung noch nicht nachweisen. Unbestritten sind allerdings die positiven Wirkungen von Grundbildung (i) für die Verbesserung der individuellen und familiären Arbeits- und Lebensbedingungen, (ii) für die Gleichberechtigung insbesondere der indigenen Bevölkerung, die unter erheblichem gesellschaftlichen Ausschluss leidet und litt, und (iii) für die aktive Beteiligung an der Entwicklung einer demokratischen und friedlichen Gesellschaft, die in Guatemala noch lange nicht erreicht ist. Wie vorgesehen profitieren von den Gemeinde nahen PRONADE-Schulen insbesondere Mädchen.

Das Programm hatte keine umweltspezifischen Zielsetzungen. PRONADE hat indirekt zur Organisation und Partizipation der lokalen Bevölkerung, insbesondere der Armen und Indigenen, beigetragen. Auch die Kontrolle öffentlicher Dienstleistungen ist für die Zivilgesellschaft ein Impuls für eine breitere partizipative lokale Entwicklung; die Unterstützung der Gemeinden war Teil der Programmkonzeption.

Die entwicklungspolitische Gesamtbewertung des Vorhabens erfolgt anhand der Schlüsselkriterien Effektivität, Signifikanz/Relevanz und Effizienz und ergibt insgesamt eine zufrieden stellende entwicklungspolitische Wirksamkeit (Stufe 2):

- Die Zielvorgabe von 250.000 zusätzlich einzuschulenden Kindern wurde bei weitem überschritten, die Wiederholer und Abbrecherrate konnte allerdings nur geringfügig gesenkt werden. Für die Einführung der interkulturellen zweisprachigen Erziehung wurde die Konzeption nicht zufrieden stellend entwickelt bzw. breitenwirksam angegangen. In seiner Effektivität wird das Vorhaben als zufrieden stellend (Stufe 2) bewertet.

- Das Vorhaben ist entwicklungspolitisch sehr relevant. Grundbildung ist in Guatemala gemäß den Friedensverhandlungen von 1996 eines der wichtigsten Elemente zur Veränderung der gesellschaftlichen Strukturen der Ausgrenzung und Armut. Das Programm hat strukturelle sektorpolitische Wirkungen gezeitigt. Es spielt für die Erreichung des Oberziels, der landesweiten schulischen Versorgung und zum Abbau der Diskriminierung eine erhebliche Rolle (knapp 25% aller Grundschüler besuchen PRONADE-Schulen). Die Oberzielindikatoren wurden übertroffen: Die Bruttoeinschulungsrate stieg von 81 (1997) auf 106,4 %. Die Nettoeinschulungsrate erhöhte sich im gleichen Zeitraum von 63 auf 87,5 % (Daten von 2002). Daher wird die entwicklungspolitische Wirksamkeit hinsichtlich Relevanz und Signifikanz als hoch eingestuft (Stufe 1). Zusätzlich zu den geplanten Wirkungen lassen sich auch weitere auf der lokalen Ebene der Gemeinden verzeichnen, die zu einer Stärkung der Organisation und des Selbsthilfepotenzials beitragen.
- Die Effizienz des Vorhabens schätzen wir als ausreichend ein (Stufe 3): Die Maßnahmen wurden kostengünstig und effizient umgesetzt. Die geplanten Effizienzgewinne auf sektoraler Ebene (vor allem Senkung der Wiederholerquote) traten aber nicht ein.

Projekt übergreifende Schlussfolgerungen

Wir haben folgende Projekt übergreifenden Schlussfolgerungen festgestellt:

- Ein Ausbau der schulischen Infrastruktur erfordert zwangsläufig auch erhöhte Anstrengungen zur Sicherstellung der qualitativen Komponenten (Lehreraus- und Lehrerfortbildung, Lehr- und Lernmaterialien). Ansonsten ist ein Rückgang der Unterrichtsqualität vorprogrammiert. Sollten diese Komponenten nicht Bestandteil des FZ-Vorhabens sein, muss die KfW sicherstellen, dass dies von staatlicher Seite bzw. von anderen Gebern übernommen wird.
- Bei der Bereitstellung von Minibibliotheken oder anderer Lehr- und Lernmaterialien im Rahmen von Grundbildungsvorhaben ist eine begleitende Unterweisung für Lehrer/innen notwendig, damit die Nutzung der Materialien gefördert und intensiviert wird (bei Minibibliotheken u. a. keine Präsenzbibliothek).

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 unten 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, sozioökonomischen 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.