

## Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Guinea: Primarschulen I



<b>Sektor</b>	1122000 Grundschulbildung	
<b>Vorhaben/Auftraggeber</b>	Primarschulen I, BMZ-Nr. 1996 66 595	
<b>Projekträger</b>	Ministère de l'Enseignement Pré-Universitaire	
<b>Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht:</b>	2009*/2011	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
<b>Investitionskosten (gesamt)</b>	13,50 Mio. EUR	12,8 Mio. EUR (-0,7 Mio. EUR)
<b>Eigenbeitrag</b>	0,72 Mio. EUR	0,32 Mio. EUR (-0,40 Mio. EUR)
<b>Finanzierung, davon BMZ-Mittel</b>	12,78 Mio. EUR	12,5 Mio. EUR

\* Vorhaben in Stichprobe

**Projektbeschreibung:** Das Vorhaben umfasste den Bau von 233 Primarschulen in Mittel- und Niederguinea (Regionen Boké, Kindia, Labé und Mamou). Es wurde der Neubau von 699 Klassenräumen einschließlich ergänzender Baumaßnahmen (Latrinen, Wasserspeicher, Büro für die Schulleitung und deren Möblierung) finanziert (offenes Programm). Weitere Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der Bildungsadministration, der Qualität des Unterrichtsbetriebs und zur Bereitstellung qualifizierter Lehrer wurden im Rahmen eines nationalen Bildungsprogramms von einer Reihe anderer Geber durchgeführt. Auch das FZ-Vorhaben war Teil dieses landesweiten Sektorprogramms.

**Zielsystem:** Das Vorhaben sollte einen Beitrag zur Erhöhung des Bildungsniveaus in der Programmregion leisten (Oberziel). Programmziele waren die Verbesserung des Zugangs zu Primarschulen und Beseitigung der Hemmnisse für Mädchenbildung. Als Oberzielindikator war ein Rückgang der Wiederholerrate, als Programmzielindikatoren waren die Belegung der im Rahmen des Vorhabens erstellten Klassenräume mit rd. 25 Schülern sowie die Erhöhung der Einschulungsrate von Mädchen vorgesehen.

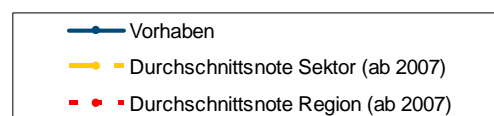
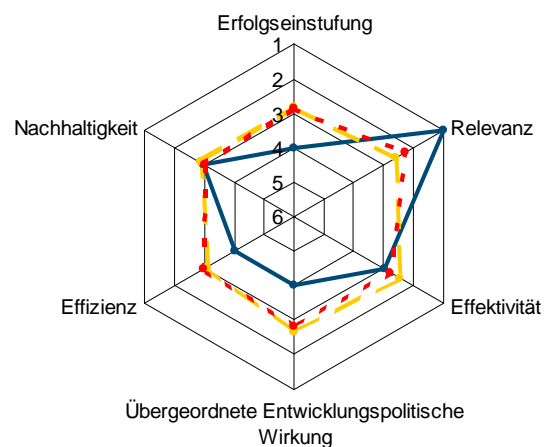
**Zielgruppe:** Kinder, insbesondere Mädchen, im grundschulfähigen Alter in Mittel- und Niederguinea, vorrangig in ländlichen Gebieten der Programmregion.

### Gesamtvotum: Note 4

Das FZ-Vorhaben weist eine hohe entwicklungspolitische Relevanz auf und hat – unter schwierigen Rahmenbedingungen – einen Beitrag zur Verbesserung des Zugangs zu Bildungsangeboten in den Programmregionen geleistet. Angesichts des mangelhaften Betriebs der Schulen sowie des unzureichenden Beitrags zur Erhöhung der Bildungsqualität wird das Vorhaben allerdings insgesamt als „nicht mehr zufrieden stellend“ bewertet.

**Bemerkenswert:** Eine robuste Auslegung kann einen Verfall von Schulbauten unter problematischen Rahmenbedingungen signifikant verlangsamen, jedoch nicht gewährleisten, dass ein qualitativ akzeptabler Schulunterricht stattfindet. Eine insgesamt problematische Sektorentwicklung schlägt auch auf den Erfolg des in sich stimmigen FZ-Vorhabens durch.

### Bewertung nach DAC-Kriterien



## ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

**Gesamtvotum:** : Das FZ-Vorhaben weist eine hohe entwicklungspolitische Relevanz auf und hat – ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau und unter schwierigen Rahmenbedingungen – einen Beitrag zur Verbesserung des Zugangs zu Bildungsangeboten in den Programmregionen geleistet. Angesichts des mangelhaften Betriebs der Schulen sowie des unzureichenden Beitrags zur Erhöhung der Bildungsqualität wird das Vorhaben allerdings insgesamt als „nicht mehr zufrieden stellend“ bewertet. Es bedarf zudem weiterer Maßnahmen, um die Nachhaltigkeit abzusichern. **Note: 4**

Das Gesamtvotum setzt sich wie folgt zusammen:

**Relevanz:** Die Maßnahmen des FZ-Vorhabens waren entwicklungspolitisch hoch relevant, da Mitte der 90er die Bruttoeinschulungsraten (BER) in Guinea außerordentlich niedrig lagen und die Mädchenbildung keine Priorität genoss. In den Programmregionen existierte zum Zeitpunkt der Planung entweder überhaupt kein Bildungsangebot, oder es waren keine geeigneten Räumlichkeiten vorhanden. Die Betonung der Mädchenbildung im FZ-Vorhaben spiegelt die tatsächliche Benachteiligung der Mädchen sowie die angestrebte (und auch realisierte) Zusammenarbeit mit der TZ wider. Die Wirkungskette, über eine Verbesserung der Infrastruktur eine Verbesserung des Bildungsniveaus zu erreichen, war zum Zeitpunkt der Programmprüfung (PP) plausibel, da eine klare Arbeitsteilung der Geber im Rahmen eines von der Regierung initiierten Sektorprogramms vorgesehen war, dessen Maßnahmen sich gegenseitig ergänzen sollten (Behebung mehrerer subsektoraler Engpässe). Das Vorhaben entsprach den Prioritäten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bei PP in Guinea und bleibt auch für die heutige Zusammenarbeit im Sektor aktuell (seit 2008 Beteiligung an einem Korb zu Finanzierung des Bildungssektorprogramms, jedoch noch keine Auszahlung aufgrund der politischen Situation) (Teilnote: 1).

**Effektivität:** Unter den gegebenen Bedingungen wurde der physische Zugang zu Primarschulen in den ländlichen Gebieten der Programmregionen erheblich verbessert, was sich im Anstieg der BER niedergeschlagen hat (Anstieg von 45 auf 77% landesweit). Die Schulwege wurden verkürzt, die Vorbehalte gegen Mädchenbildung teilweise abgebaut. Die Programmziele wurden überwiegend erreicht. Allerdings waren die zugehörigen Indikatoren aus heutiger Sicht teilweise nicht hinreichend klar bzw. ausreichend ergebnisorientiert formuliert. Die Genderlücke besteht zwar fort, hat sich jedoch teilweise verringert, da sich die BER der Mädchen fast verdoppelt hat (von rund 33% bei PP auf rund 66% in 2008/09, im Vergleich lag die BER der Jungen Ende der 90er bei rd. 70% bzw. in 2008/2009 bei 85%). Hierzu hat das FZ-Vorhaben einen wichtigen Beitrag geleistet, weil die FZ-finanzierten Schulen zu den qualitativ besten gehören, die von Gebern finanziert worden sind und die Sensibilisierungsmaßnahmen dazu beigetragen haben, die Wertschätzung der Schulbildung (auch der Mädchen) zu erhöhen. Die Klassenräume sind im Vergleich zur technischen Auslegung allerdings unterbelegt. Zudem wird der angestrebte Doppelschichtbetrieb kaum realisiert (Teilnote 3).

**Effizienz:** Die Effizienz der Baumaßnahmen (Produktionseffizienz/input-output) wird als zufrieden stellend angesehen. Die Baukosten und Baustandards für Schulbau in Guinea weisen generell eine erhebliche Bandbreite auf. Die Baukosten des FZ-Vorhabens waren dabei leicht überdurchschnittlich hoch, aber im Vergleich zur soliden und wartungsarmen Auslegung (Verwendung von überwiegend qualitativ hochwertigen Materialien) angemessen. Die Qualität der ausgeführten Arbeiten war bei bisher geringen Folgekosten sehr gut. Allerdings erscheinen die Kosten der Maßnahmen zur Sensibilisierung der Dorfgemeinschaften (Beteiligung bei der Standortauswahl, Bewusstseinerhöhung für Wartung und Instandhaltung) im Vergleich zur begrenzten Verankerung der Inhalte bei wechselnden lokalen Akteuren zu hoch. Die Maßnahmen hätten fortgesetzt werden müssen, um voll wirksam zu sein. Die Allokationseffizienz (Verhältnis input-impact) bleibt unzureichend, da der Schulbetrieb in hohem Maße ineffizient organisiert ist (angesichts der unregelmäßigen Einschulung und der relativ geringen Klassengrößen). Es werden weniger Kinder erreicht als bei der Abschlusskontrolle angenommen, da die Räume weniger intensiv genutzt werden. Die Grundbildungsergebnisse werden durch die Unvollständigkeit der Bildungsangebote nach Klassenstufen und die relativ schlechte Ausstattung mit Lehrmaterial erheblich beeinträchtigt. Nur wenige Schüler erreichen den Abschluss der Primarschule (Teilnote 4).

**Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen:** Der deutsche Beitrag zur Oberziel-erreichung (impact) ist insgesamt nicht mehr zufriedenstellend. Der zu PP vorgeschlagene Indikator wurde zwar erreicht, da sich die Wiederholerraten für Jungen und Mädchen in fast allen Programmregionen (Ausnahme Boké) von durchschnittlich 27% auf unter 19% (2008/09) verringert haben. Guinea ist jedoch weit von den FTI Benchmarks für Abschluss- und Wiederholerraten entfernt (52% / 15% landesweit in 2008/09 gegenüber FTI-Benchmarks von 100% / 10%). Gemessen an den FTI-Benchmarks schlagen sich die erreichten Verbesserungen im Zugang also noch nicht ausreichend in einer Erhöhung des Bildungsniveaus (Oberziel) nieder. Die Verbleibsdauer der Mädchen bleibt noch deutlich hinter der der Jungen zurück, da die meisten Mädchen die Schule nach vier Jahren verlassen. Bedenklich ist, dass einzelne Indikatoren sich nach anfänglicher Verbesserung seit 2007/08 wieder verschlechtern. Die Verschlechterungen sind darauf zurückzuführen, dass wesentliche Teile des Sektorprogramms (und damit der komplementären Maßnahmen) nicht umgesetzt wurden. Schulunterricht und Planungskompetenz des Bildungsministeriums haben unter den politischen Auseinandersetzungen auf nationaler Ebene gelitten (Teilnote 4).

**Nachhaltigkeit:** Die FZ-Schulen sind in Guinea derzeit unter den qualitativ führenden Schulen, was angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen und der teilweise langen Zeit seit Bauabschluss als Erfolg zu werten ist. Die Trägerbehörde hat die Baustandards des FZ-Vorhabens und die Praktiken der Bauaufsicht noch nicht übernommen. Trotz des zurzeit noch relativ guten Allgemeinzustandes ist die langfristige Nachhaltigkeit in der Zukunft aufgrund fehlender Mittel für Instandhaltung und eines immer noch gering ausgeprägten Bewusstseins für zeitnahe Reparaturen in der Mehrzahl der besuchten Schulen nicht gesichert. Erste Abnutzungserscheinungen und Schäden sind sichtbar. Lehrer sowie Eltern

sind mit der Erhaltung des Bauzustandes finanziell, personell und organisatorisch überfordert; ein entsprechender Finanzierungsmechanismus existiert nicht. Dies wird in absehbarer Zeit die Nutzbarkeit der Schulen beeinträchtigen, welche Voraussetzung für die Erreichung von besseren Bildungsergebnissen ist. Ferner ist es dem Trägerministerium nicht gelungen, die Anzahl ausgebildeter Lehrer im gleichen Rhythmus wie die Menge der Schulen zu steigern. Das im Hinblick auf die Klassenstufen 1-6 unvollständige Lehrerangebot steht einer Verbesserung der Bildungsergebnisse in der Zukunft entgegen. Die nachhaltige Verbesserung der Hygiene wurde aufgrund der unzuverlässigen Wasserversorgung an vielen Schulstandorten und fehlenden Engagements seitens der Lehrer nicht erreicht (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