

Honduras: Förderung der Grundbildung (PROMEB)

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	11220 / Grundbildung	
BMZ-Projektnummern	1995 65 292	
Projekträger	Secretaría de Educación (SE)	
Consultant	GTZ	
Jahr der Schlussprüfung	2005	
	Programmprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	2. Quartal 1995	1. Quartal 1996
Durchführungszeitraum	5 Jahre	8 Jahre
Investitionskosten	11,13 Mio EUR	11,23 Mio EUR
Eigenbeitrag	0,9 Mio EUR	1,00 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	10,23 Mio EUR	10,23 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Weltbank	Weltbank, GTZ
Erfolgseinstufung	5	
• Signifikanz/Relevanz	5	
• Effektivität	4	
• Effizienz	5	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren

Das Vorhaben zielte darauf ab, den Zugang zum Primarschulsystem und die Qualität der Grundbildung in Honduras zu verbessern. PROMEB (Programa de Mejoramiento de Educación Básica) war als parallele Kofinanzierung mit der Weltbank angelegt und wurde im Programmverlauf zu einem FZ/TZ-Kooperationsvorhaben. Das Gesamtvorhaben umfasste Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Grundbildung sowie institutionelle Reformen, insbesondere die Dezentralisierung der Verwaltung und organisatorische Reformen. Die FZ-Mittel wurden für den Bau von Klassenräumen und Verwaltungsgebäuden, die Beschaffung neuer Lernmaterialien (Bücher, Hefreihen, Schulbibliotheken) und für einen zunächst nicht geplanten Einsatz eines FZ-Consultant verwendet.

1999 wurden die Ziele und Indikatoren wegen veränderter Rahmenbedingungen modifiziert. Das Oberziel wurde an das TZ-Kooperationsvorhaben angepasst: „Der honduranische Bildungssektor funktioniert effizienter und die Primarschüler/innen profitieren von der verbesserten Qualität der Primarschulbildung“. Die Programmziele lauten nun: „Verbesserung der Primarschulinfrastruktur und der Bildungsverwaltung sowie Förderung der Dezentralisierungspolitik der honduranischen Regierung“.

Folgende Indikatoren wurden für die Programmziele festgelegt:

1. 90% der gebauten und rehabilitierten Klassenräume werden von 40 bis 50 Schülern genutzt und von den Gemeinden gewartet.
2. Die Schulbücher und Minibibliotheken werden in 90% der Schulen regelmäßig und entsprechend der Lernerfordernisse genutzt.

3. Die Direktoren der Departamentos üben ihre zugeteilten Entscheidungsbefugnisse aus. Die Verwaltungsgebäude werden genutzt und gewartet.
4. 90% der Schulen werden von den Departamentsverwaltungen regelmäßig und sachgerecht betreut.

Projekträger von PROMEB war das Erziehungsministerium (Secretaría de Educación, SE).

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

Das ursprüngliche Konzept sah die Durchführung von Maßnahmen zur Erhöhung des Bildungsangebots sowie zur Verbesserung der Qualität und der Effizienz der Verwaltung vor. Zu Programmbeginn wurde ein arbeitsteiliges Vorgehen mit der Weltbank vereinbart. Die Baumaßnahmen wurden über den honduranischen Sozialfonds (FHIS) durchgeführt. Nach dem Hurrikan „Mitch“, der im Oktober 1998 weite Teile von Honduras verwüstete, veränderte sich die Ausgangslage: Einige Reformschritte wie die Dezentralisierung konnten beschleunigt werden, dagegen wurden andere wichtige Initiativen, v. a. zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Projektträgers (SE), zurückgestellt. Bereits im Jahr 2000 wurde die von der Weltbank finanzierte Durchführungseinheit aufgelöst und der Rest der Weltbankmittel umprogrammiert. Vor diesem Hintergrund übernahm die TZ Teilaufgaben der Weltbank, insbesondere die Trägerförderung. Ziele und Indikatoren wurden im Rahmen des Kooperationsvorhabens angepasst (siehe oben).

Zusätzlich wurde ein FZ-Consultant eingeschaltet, der die Abwicklung der Maßnahmen beschleunigen sollte. Dies gelang jedoch nur begrenzt, da auch der FHIS durch den Wiederaufbau stark belastet war. Die Überforderung des FHIS erwies sich als nachteilig für die Effizienz. Beim Bau der Verwaltungsgebäude traten erhebliche Schwierigkeiten auf, die mit der Standortwahl, der Kapazität der beauftragten Bauunternehmer und der ebenfalls mangelnden Erfahrung des FHIS mit größeren Bauten zusammenhingen. Trotz Rehabilitierungsmaßnahmen ist der bauliche Zustand der meisten Verwaltungsgebäude nach wie vor mittelmäßig bis mangelhaft.

Im Rahmen des FZ-Vorhabens wurden folgende Maßnahmen durchgeführt:

- Bau und Rehabilitierung von 271 Klassenräumen (Soll: 290)
- Bau von 18 Verwaltungsgebäuden (Soll: 18)
- Beschaffung von 14 Mio Schulbüchern/Heften (Soll: 14,5 Mio)
- Bereitstellung von 2.630 Minibibliotheken (Soll: nicht vergleichbar)

Die Kosten für die Beschaffung der Lernmittel (Bücher, Hefte, Minibibliotheken) beliefen sich auf etwas mehr als die Hälfte der Gesamtkosten.

Die Durchführung des Programms war - bedingt durch erhebliche Trägerschwächen, Naturkatastrophen und Veränderungen der Organisationsstruktur - insgesamt langwierig und ineffizient. Die bei der Programmplanung angestrebte integrale Verzahnung verschiedener Komponenten zur Verbesserung von Qualität und Effizienz der Grundbildung wurde nicht erreicht.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Bei der Betrachtung der Programmziele (Verbesserung der Primarschulinfrastruktur und der Bildungsverwaltung sowie Förderung der Dezentralisierungspolitik der honduranischen Regierung) gab es erhebliche Defizite bei allen Komponenten bzw. Indikatoren zu verzeichnen (vgl. oben):

1. Die Klassenräume werden zwar genutzt, allerdings variiert die Zahl der Schüler/innen stark. Die Raumausnutzung in den Schulen ist nicht optimal und es treten erhebliche Fehlzeiten auf. Die angestrebte Zahl von 40–50 Kindern pro Klasse wird im ländlichen Raum oftmals nicht erreicht, so dass sich angesichts mehrheitlich rehabilitierter Klassenräume nur ein geringer Nettozuwachs an Schüler/innen ergibt. Die Felduntersuchungen bei Schlussprüfung ergaben, dass auch hier der bauliche Zustand der Schulen mittelmäßig bis mangelhaft ist. Die Gemeinden beteiligen sich nicht angemessen an der Wartung und entsprechende Mittel des Ministeriums bzw. der Kommunen stehen nur in unzureichendem Maße zur Verfügung.

2. Die Nutzung der mit FZ-Mitteln beschafften Bücher wird dadurch beeinträchtigt, dass der Träger mit der Verteilung überfordert war und Teile der Bücher und Heftserien noch heute in den Lagerräumen des Ministeriums liegen. Die Schulbücher und Heftserien werden zu Beginn des Schuljahres 2005 durch andere Bücher ausgetauscht. Ihre Lebensdauer war damit begrenzt, was aber vertretbar ist. Die Nutzung der Klassenbibliotheken ließ sich nicht überprüfen, da das ursprüngliche Konzept nicht umgesetzt wurde. Die Lehrer/innen wurden auf die Verwendung der neuen Lernmittel nicht adäquat vorbereitet.
3. Die nachgeordneten Dienststellen des Ministeriums sind noch nicht mit größeren Entscheidungskompetenzen und finanziellen Mitteln ausgestattet worden, so dass der Beitrag der Gebäude zur Dezentralisierung bisher begrenzt blieb. Die Verwaltungsgebäude werden genutzt, aber nicht gewartet.
4. Eine effektive Schulaufsicht und/oder pädagogische Betreuung der Schulen gibt es nicht. Weder in den Provinz- noch Distrikbüros sind entsprechende Mittel hierfür vorhanden.

Die Programmziele wurden daher insgesamt nicht mehr in angemessenem Umfang erreicht.

Für das Oberziel (honduranischer Bildungssektor funktioniert effizienter und die Primarschüler/innen profitieren von der verbesserten Qualität der Primarschulbildung) wurde kein Indikator festgelegt. Regelmäßige Leistungsmessungen in der 3. und 6. Klasse haben aber ergeben, dass Lernerfolge und Wissensstand der Grundschüler/innen seit mehreren Jahren stagnieren, wobei Mädchen etwas besser abschneiden als Jungen. Die Gesamtabbrecherquote bis zur 6. Klasse ist unverändert hoch und liegt bei 31%. Die Verwaltungsreformen zur Dezentralisierung wurden nur unvollständig durchgeführt und waren nicht kosten senkend, daher kann insgesamt nur eine mangelhafte Oberzielerreichung festgestellt werden.

Die sonstigen Wirkungen des Programms werden folgendermaßen eingeschätzt:

Die Investitionen von PROMEB haben dazu beitragen, den Zugang und die Lernbedingungen für Grundschüler/innen zu verbessern und die Wichtigkeit des Schulbesuchs in der gesamten Bevölkerung zu verankern. Schülerinnen haben primär vom Vorhaben profitiert, Lehrerinnen (ca. ¾ aller Lehrkräfte) wurden bei Neueinstellungen begünstigt. Dies war Teil des Programmkonzepts. Da Mädchen die Schule eher länger besuchen und bessere Leistungen zeigen, wären zukünftig Überlegungen zur Bildungsmotivation von Schülern angebracht. Die Programmschulen befinden sich in entlegenen ländlichen sowie armen randstädtischen Gebieten. Dort leben vorrangig arme Bevölkerungsgruppen (Armutquote ca. 75 %). Das Vorhaben leistet damit einen Beitrag zur unmittelbaren Armutsbekämpfung. Die Baumaßnahmen hatten geringe oder keine Umweltauswirkungen. Einzelne Umweltthemen wurden in den Heftreihen adäquat behandelt. Die Förderung der Dezentralisierung gehörte zur Zielsetzung des Programms; allerdings könnte sie bei vollständiger Umsetzung erheblich mehr zur guten Regierungsführung auf lokaler Ebene beitragen.

Die zusammenfassende Erfolgsbewertung erfolgt anhand der Kriterien Effektivität, Effizienz, Signifikanz und Relevanz:

- Die Indikatoren der Programmziele wurden nur teilweise bzw. in unbefriedigendem Maße erfüllt. Wir bewerten die Effektivität des Vorhabens als nicht mehr ausreichend (Stufe 4).
- Die Einheitskosten für die Infrastruktur waren teilweise sehr hoch und ein beträchtlicher Teil der Schulbücher erreichte nicht die vorgesehenen Schulen. Die Dezentralisierung hat nicht zu effizienteren Abläufen geführt. Aufgrund dieser Einschränkungen beurteilen wir die Effizienz als eindeutig unzureichend (Stufe 5).
- Die Programmkonzeption war entwicklungspolitisch relevant. Aber trotz der Investitionen in den Sektor konnten die Lernleistungen nicht erhöht und die Abbrecherquote nicht verringert werden. Wegen des Mangels an kohärenten Daten ist die Zahl der tatsächlich erreichten Nutzer nicht feststellbar (sie ist wahrscheinlich niedriger als im PP angegeben). Ein Beitrag zur Oberzielerreichung ist nicht erkennbar. Die Signifikanz/Relevanz wird daher mit eindeutig unzureichend eingestuft (Stufe 5).

Damit bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens als eindeutig unzureichend (Stufe 5).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Wir halten folgende Schlussfolgerungen übergreifend für relevant:

- Ein Ausbau der schulischen Infrastruktur und die Bereitstellung von Lehr- und Lernmaterialien erfordern parallel dazu besondere Anstrengungen zur Sicherstellung weiterer Systemkomponenten: Qualität der Lehreraus- und -fortbildung, Schulaufsicht, Curriculaentwicklung sowie eine gute Logistik, um die Bücher und Hefte dezentral verfügbar zu machen (z.B. durch Einschalten von Eltern, Nichtregierungsorganisationen oder des Privatsektors). Sollten die zuletzt genannten Komponenten nicht Bestandteil des FZ-Vorhabens sein, muss auf anderem Wege sichergestellt werden, dass diese von staatlicher Seite bzw. anderen Gebern übernommen werden.
- Um die Lernerfolge in der Grundbildung auf lokaler Ebene abzusichern und zu verbessern, sind folgende Maßnahmen erforderlich: (i) Adäquate Schulaufsicht (Kontrolle der Anwesenheits- und Unterrichtszeiten, dezentrale Einführung und „follow-up“ von Leistungstests) und (ii) Einweisung der Lehrer in die Nutzung der neuen Lehr- und Lernmittel.
- Partizipation und Identifikation der Begünstigten (hier: Lehrer und Eltern) mit den gebauten Grundschuleinrichtungen sind notwendige, aber keine hinreichenden Bedingungen für den nachhaltigen Betrieb von Infrastruktur. Weitere, vor Inbetriebnahme zwischen Projektträger und Begünstigten zu vereinbarende Bedingungen sind die präzise Festlegung von Verantwortlichkeiten für verschiedene Aufgaben und die Sicherung finanzieller Mittel. Häufig wird die Bereitstellung ergänzender Finanzmittel für Unterhaltung und Wartung seitens des Bildungsministeriums unverzichtbar sein.

Abkürzungen

FHIS	Fondo Hondureño de Inversion Social (honduranischer Sozialfonds)
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
PROMEB	Programa de Mejoramiento de Educación Básica
SE	Secretaría de Educación (Erziehungsministerium/Projektträger)
TZ	Technische Zusammenarbeit

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 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.