

Malawi: Primarschulbildungsprogramm, Phasen 1 und 2

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	Grundbildung / 11220	
BMZ-Projektnummer	1995 66 977 (Phase 1) 1999 66 128 (Phase 2)	
Projektträger	Ministry of Education and Vocational Training	
Consultant	GOPA-Consultants, Bad Homburg	
Jahr der Schlussprüfung	2006	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	Phase 1: 4. Quartal 1996 Phase 2: 1. Quartal 2000	Phase 1: 2. Quartal 1997 Phase 2: 4. Quartal 2000
Durchführungszeitraum	Phase 1: 36 Monate Phase 2: 45 Monate	Phase 1: 43 Monate Phase 2: 53 Monate
Investitionskosten	Phase 1: 6,14 Mio. EUR Phase 2: 7,67 Mio. EUR	Phase 1: 6,95 Mio. EUR Phase 2: 6,24 Mio. EUR
Eigenbeitrag	Phase 1: -- Phase 2: --	Phase 1: -- Phase 2: --
Finanzierung, davon FZ-Mittel	Phase 1: 6,14 Mio. EUR Phase 2: 7,67 Mio. EUR	Phase 1: 6,95 Mio. EUR Phase 2: 6,24 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	GTZ (Phase 2)	GTZ (Phase 2)
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Im Rahmen der beiden Vorhaben wurden in sieben Distrikten in Malawi mit besonders schlechter Schulausstattung der Neubau von Schulen (einschließlich Möblierung), von Lehrerwohnhäusern, von Schulverbundzentren (einschließlich Möbel und Lehrmaterialien), eines Bürogebäudes für die Lehreraus- und -fortbildungseinheit des Bildungsministeriums (Phase 1), sowie die Instandsetzung von Klassenräumen finanziert. Als Oberziel wurde angestrebt, einen Beitrag zur qualitativen und quantitativen Verbesserung des Primarschulunterrichts in der Programmregion zu leisten. Dies sollte anhand der Veränderung der Abschlussquote der Primarschule und der Nettoeinschulungsquote gemessen werden. Als Programmziel wurde ein Beitrag zur nachhaltigen Verbesserung der Lern- und Lehrbedingungen in den programmfinanzierten Schulen sowie den Einrichtungen zur Lehrerfortbildung und deren angemessene Nutzung festgelegt. Als Maßstab hierfür wurde das Klassenraum-Schüler-Verhältnis herangezogen (mindestens 1:50) und die hinreichende Nutzung der Schulverbundzentren für Zwecke der Lehrerfortbildung (mindestens 30 Tage im Jahr).

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

Wie vorgesehen wurden die Bauarbeiten in mehreren Losen durch kleine malawische Bauunternehmer durchgeführt. Diese mussten aufgrund ihrer Schwächen vom Consultant genau überwacht und gesteuert werden. Die geplanten Eigenleistungen der Bevölkerung blieben weit hinter den Erwartungen zurück; insbesondere die Herstellung von Formsteinen für das Mauerwerk musste wegen Qualitätsmängeln aufgegeben werden. Wegen erheblicher, größtenteils wechselkursbedingter Kostensteigerungen in Phase 1 wurde der Umfang der durchgeführten Maßnahmen insgesamt verringert. So konnten statt knapp 1.000 nur 750 Klassenräume neu gebaut bzw. instand gesetzt werden. Auch die Zahl der Schulverbundzentren bleibt mit 27 Einheiten hinter der Planung (33) zurück. Hingegen war es möglich, 95 zusätzliche Lehrerhäuser zu bauen, die maßgeblich zur Attraktivität der Schulstandorte und zur Zufriedenheit der Lehrer beitragen. Zur Unterstützung eines parallelen Vorhabens der deutschen Technischen Zusammenarbeit (TZ) wurde zudem außerplanmäßig ein Bürogebäude für das von der TZ geförderte Department for Teacher Education and Development finanziert.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die landesweite Nettoeinschulungsquote hat sich von knapp 60 % in 1998 auf ca. 80 % in 2005 gleichermaßen für Jungen und Mädchen erhöht. Die Abschlussquote der Primarschule als Indikator der Bildungsqualität hat sich im landesweiten Durchschnitt von geringen 29 % in 1998 auf immer noch unbefriedigende 34 % in 2005 erhöht, wobei weiterhin erhebliche Mängel bei den tatsächlichen Schülerkenntnissen zu konstatieren sind. Mit dem tendenziellen Aufwärtstrend sehen wir das Oberziel als knapp erreicht an.

Zur Beurteilung der Programmzielerreichung werden die adäquate Auslastung der finanzierten Klassenräume und der Schulverbundzentren betrachtet. Nach Angaben des Trägers und des Consultant – bestätigt durch eigene Stichproben - werden alle geschaffenen Einrichtungen voll bis befriedigend genutzt. Das Schüler-Klassenraum-Verhältnis hat sich – ausgehend von überdurchschnittlich hohen Werten von über 150 - in den Programmdistrikten um zwischen 25 % und 60 % verringert und liegt nun je nach Distrikt zwischen 88 und 139. Bei Berücksichtigung von ca. 75 % Anwesenheit liegen die durchschnittlichen Klassenstärken oberhalb der geforderten Mindestgrenze von 50 Schülern/Klassenraum. Durch die neuen Klassenräume wurde für viele Kinder ein Unterricht in der Regenzeit überhaupt erst möglich. Die damit gestiegene Zahl der Schülerstunden erhöht die Effektivität des Unterrichts.

Während alle Programmschulen über eine knapp ausreichende Anzahl von - meistens - ausgebildeten Lehrern verfügen, bereiten die immer noch sehr hohe Zahl an Schülern in den Klassenstufen 1-3 und die oft völlig unzureichende Ausstattung mit Schulbüchern und Lehrmaterialien erhebliche Sorgen. Dieser Zustand trägt wesentlich zu der noch unbefriedigenden Bildungsqualität bei, auch abzulesen an hohen Wiederholer- und Abbrecherraten von im Schnitt 15 bis 20 %. Hingegen ist die Qualität der Schulbauten sehr gut und nahezu wartungsfrei. Trotz fehlender Unterhaltung der Schulen, verursacht durch Geldmangel sowohl im Bildungsministerium als auch auf Schulebene, kann daher von einer technischen Lebensdauer von mindestens 15 Jahren ausgegangen werden.

Von dem Vorhaben profitieren jährlich ca. 60.000 Schüler/innen, die überwiegend aus armen bis sehr armen Haushalten stammen. Die weit verbreitete Armut im Lande ist mitverantwortlich für die zum Teil hohen Abwesenheitsraten der Schüler, die sich einen Schulbesuch trotz abgeschaffter Gebühren nicht leisten können oder zumindest sporadisch Einkommen schaffenden Tätigkeiten nachgehen müssen. In den Hungermonaten November bis März, d.h. nach Aufbrauchen der Reserven und vor der neuen Ernte, sind die Schüler in ihrer Leistungsfähigkeit

stark eingeschränkt oder gar nicht in der Lage, am Unterricht teilzunehmen. Hier hat sich erwiesen, dass gut konzipierte Schulspeisungsprogramme die Abwesenheitsraten senken können.

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

Durch die Vorhaben wurde ein Beitrag zur Verringerung der durchschnittlichen Klassenraumbelegung in der Programmregion bei gleichzeitig angestiegenen Schülerzahlen geleistet. Das - absolut betrachtet - weiterhin unbefriedigend hohe Klassenraum-Schüler-Verhältnis verdeutlicht den immer noch erheblichen Bedarf an zusätzlichen Klassenräumen. Wegen des unsicheren Unterhaltungsbudgets ergeben sich jedoch Einschränkungen bezüglich der Nachhaltigkeit der Investitionen. Die Effektivität wird daher nur mit ausreichend bewertet (Stufe 3).

Die Einheitskosten für die Baumaßnahmen lagen in Phase 1 wechselkursbedingt deutlich über und in Phase 2 unter den Schätzungen. Das Programmziel wurde mit einem angemessenen Mitteleinsatz erreicht. Die Kapazitätsauslastung der Schulen ist sehr hoch, die Unterhaltungskosten liegen dank der soliden Bauweise sehr niedrig. Die schon bei PP niedrige sektorale Effizienz jedoch, gemessen an den Wiederholer- und Abbrecherquoten, hat sich sogar noch verschlechtert. Die Gesamteffizienz wird daher als insgesamt nicht mehr ausreichend (Stufe 4) bewertet.

Der Beitrag der Vorhaben zur Lösung der sektoralen Probleme ist zwiespältig. Bei der quantitativen Ausprägung des Oberziels, gemessen an der Nettoeinschulungsquote, gibt es klare Verbesserungen. Die Bildungsqualität hingegen ist, trotz eines leichten Anstiegs der Abschlussquote der Primarschule, auch im afrikanischen Vergleich weiterhin unbefriedigend. Hieran konnten auch die sich ergänzenden, aufeinander abgestimmten Maßnahmen verschiedener Geber (Schulbauten, Lehreraus- und -fortbildung, Lehrplanreform, Lieferung von Schulbüchern) angesichts des enormen Nachholbedarfs bisher wenig ändern. Insbesondere die ausreichende Versorgung mit qualifizierten Lehrkräften ist ein sehr langfristiges Unterfangen. Das Kriterium Signifikanz/Relevanz wird daher nur mit insgesamt ausreichend (Stufe 3) eingeschätzt.

Um die Ziele der Vorhaben in befriedigender Weise zu erreichen sind weitere quantitative und qualitative Maßnahmen (einschl. Schulbau) erforderlich. Diese Maßnahmen sind bereits in Durchführung oder in Vorbereitung. Die Reformbereitschaft der malawischen Regierung ist grundsätzlich gegeben und die Geber haben sich zu einem längerfristigen Engagement bereit erklärt. Wir bewerten die entwicklungspolitische Wirksamkeit der Vorhaben daher als insgesamt ausreichend (Stufe 3).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

- In sehr armen Ländern mit ungesichertem Unterhaltungsbudget sind Bauten äußerst solide und nahezu wartungsfrei auszuführen. Dabei sind auch höhere Einheitskosten in Kauf zu nehmen. Billigbauvarianten sind nicht kosteneffizient.
- In korruptionsanfälligen Ländern mit wenig leistungsfähigen Bauunternehmen ist eine durchgängige Bauüberwachung durch einen qualifizierten Consultant unabdingbar. Dabei ist auch ein relativ hoher Anteil an Consultingkosten in Kauf zu nehmen.
- Schulspeisungen sind ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Grundbildung, denn sie haben zwei wichtige Wirkungen: Sie haben einen positiven Effekt auf die Gesundheits- und Ernährungslage der Kinder und senken erheblich die Opportunitätskosten der Schulbildung. Damit erhöhen sie die Lernleistungen der Schüler/innen, führen zu einer Erhöhung der Nachfrage, insbesondere unter den ärmeren Bevölkerungsschichten, und senken mittelfristig die Abbrecherquoten.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufrieden stellende 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 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.