

Mali: Förderung von Primarschulen in der 5. Region

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	11220 / Grundbildung	
BMZ-Projektnummer	1996 66 173	
Projektträger	Nationales Bildungsministerium (MEN)	
Consultant	-	
Jahr der Schlussprüfung	2006	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	2. Quartal 1997	4. Quartal 2005
Durchführungszeitraum	14 Monate	40 Monate
Investitionskosten	2,13 Mio. EUR	2,88 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,08 Mio. EUR	0,06 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	2,05 Mio. EUR	2,82 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	GTZ	GTZ
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	2	
• Effizienz	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren

Das Vorhaben "Förderung von Primarschulen in der 5. Region" stellte das zweite FZ-Engagement im Bildungssektor Malis dar. Als FZ/TZ-Kooperationsvorhaben konzipiert, umfassten die FZ-Maßnahmen den Bau von 198 Klassenräumen an 63 Grundschulen und deren Ausstattung mit Schulmöbeln sowie teilweise mit Unterrichtsmaterialien. Die TZ (Primarschulbildung Dogonland) unterstützte das malische Erziehungsministerium auf nationaler und regionaler Ebene u.a. bei der Curriculum-Entwicklung für Anfangsunterricht in Muttersprachen, der Lehrerfortbildung und der Mobilisierung der Eltern für das neue Grundbildungskonzept.

Oberziel des Vorhabens ist die quantitative und qualitative Verbesserung der Grundbildung in der 5. Region Malis (auch als Region Mopti bezeichnet). Das Oberziel gilt als erreicht, wenn sich die Bruttoeinschulungsrate im Programmgebiet 3 Jahre nach Programmende von 19% im Jahr 1997 (Mädchen: 14%) auf rd. 40% (35%) erhöht und die Abbrecherrate im gleichen Zeitraum von rd. 80% (1997) auf rd. 40% verringert hat. Die mit dem Oberziel angestrebte qualitative Verbesserung der Grundbildung ist mit den gewählten Indikatoren allerdings nur teilweise abgedeckt und wird deshalb durch einen Indikator zur internen Effizienz, berechnet aus Wiederholer- und Abbrecherraten, ersetzt.

Als Programmziel des Vorhabens wurde vereinbart, durch Neubau und Erweiterung von Schulen einer größeren Anzahl von Kindern im schulfähigen Alter den Zugang zu staatlichen und kommunalen Grundschulen zu ermöglichen und zu verbesserten Lernbedingungen beizutragen. Das Programmziel gilt als erreicht, wenn in den FZ-finanzierten Klassenräumen drei Jahre nach Programmende durchschnittlich 45 Schüler pro Klasse unterrichtet und die bereitgestellten Schulmöbel und Unterrichtsmaterialien zweckentsprechend genutzt werden.

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

Die im Rahmen des FZ-Vorhabens durchgeführten Maßnahmen umfassen:

- Bau und Ausstattung von 198 Klassenräumen;
- Bau und Ausstattung von 63 Direktorenbüros mit Lagerraum;
- Bau von 207 Latrinen (69 Blöcke à 3 Latrinen);
- Beschaffung von Unterrichtsmaterial für alle FZ-finanzierten Klassenräume;
- Ergänzende Maßnahmen (Einzäunung, Hofanlage) als Eigenbeitrag der Eltern;
- Planungs- und Überwachungsleistungen.

Ergänzt und begleitet wurden die Baumaßnahmen durch Mobilisierungskampagnen der TZ für Schulen, Eltern und Gemeinde zu Hygiene (Latrinenbenutzung) sowie zu Reinigung und Instandhaltung der Bauten, um die Nachhaltigkeit der Maßnahmen durch größere Eigenverantwortung der Gemeinden zu verbessern und die kommunale Eigenverantwortung für die Schulen zu fördern.

Mit Restmitteln in Höhe von ca. 770 TEUR aus dem FZ-Vorhaben "Förderung von Primarschulen" (1992 65 570) konnte die im Programmprüfungsbericht (PP-Bericht) vorgesehene Anzahl von Klassenräumen gegenüber der ursprünglichen Planung deutlich gesteigert werden. Insgesamt wurden statt der vorgesehenen 135 sogar 198 Klassenräume gebaut und ausgestattet. Bei den Büros der Schuldirektoren konnte die Anzahl von geplanten 45 auf 63 und bei den Latrinen von 135 auf 207 erhöht werden. Die Primarschulen sind auf 63 Standorte in der Programmregion verteilt. Dabei wurden ungefähr zu jeweils einem Drittel neue Schulstandorte erschlossen, bestehende erweitert bzw. an bestehenden Standorten baufällige Schulgebäude ersetzt.

Die mit der Durchführung der Baumaßnahmen beauftragte Agence des Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi (AGETIPE) hat im Allgemeinen ordnungsgemäß gearbeitet. Vereinzelt wurden jedoch Baumängel festgestellt, die zum Teil auf eine nicht ausreichende Bauüberwachung lokaler Ingenieurbüros und dabei wiederum einer mangelnden Kontrolle dieser Leistungen durch die AGETIPE zurückzuführen sind. Aufgrund der Vielzahl von gleichzeitig laufenden und weit zerstreuten Baustellen war es AGETIPE nicht immer möglich, die Leistungen der Bauüberwachung und die Qualität der Bauarbeiten laufend zu überprüfen. Dies ist als eine konzeptionelle Schwachstelle einzuschätzen.

Was den aktuellen Zustand der Schulen betrifft, haben die regelmäßigen Interventionen der TZ-Animatoure dazu beigetragen, dass der Sauberkeit von Klassenräumen, Schulhof und Latrinen mehr Beachtung geschenkt wird.

Die Kombination von FZ (Schulbau) und TZ (Fortbildung und Mobilisation) war konzeptionell überzeugend, indem die FZ-finanzierten Schulen durch gemeinsame Planung und laufende gezielte Betreuung verstärkt in die Verantwortung der Gemeinden gestellt wurden, die Eltern für den Schulbesuch von Jungen und Mädchen sensibilisiert und die Lehrkräfte in ein Betreuungs- und Fortbildungskonzept eingebunden wurden. Beide Komponenten ergänzen sich sinnvoll.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Alle 63 Programmschulen sind in Betrieb. Abgesehen von Markt- und Erntetagen ist die Anwesenheit der Kinder sehr hoch. Aufgrund großer Entfernungen und häuslichen Pflichten kommen jedoch viele Kinder spät zum Unterricht. Mehrschichtunterricht wird für einzelne Klassen praktiziert, vorzugsweise für die ersten und zweiten Schuljahre. Schulen mit nur 3 Klassenräumen ziehen oft eine zweijährliche Einschulung dem Doppelschichtunterricht vor, damit der Unterricht für die höheren Klassen mit ungekürzter Stundenzahl gewährleistet bleibt. Die Auslastung der Klassenzimmer variiert stark und kann je nach Klassenstufe, Verfügbarkeit von Lehrern und Gruppenbildung zwischen 20 und 120 Kinder betragen. Die meisten Klassenräume sind mit 40 bis 50 Kindern belegt. An den Programmschulen haben mehr als 14.000 Kinder einen Schulplatz gefunden und durch die Ausstattung der neuen Klassenräume mit Schulmöbeln und didaktischem Material haben sich ihre Lernbedingungen verbessert. Damit ist das Programmziel insgesamt erreicht.

Die Entwicklung der Oberzielindikatoren stellt sich wie folgt dar:

- In der Programmregion wurden die angestrebten Bruttoeinschulungsrate (BER) sowohl für Jungen als auch für Mädchen mit 51 % bzw. 48 % (im Jahr 2003/04) übererfüllt (Soll: 40 % insgesamt, 35 % Mädchen).
- Die Abbrecherrate im Programmgebiet lag bei 34 % (Soll-Wert 40 %). Während landesweit die interne Effizienz von 31% zum Zeitpunkt der PP auf über 70 % (2002) angestiegen ist, erreichte sie im Programmgebiet nur 52 %, primär verursacht durch hohe Wiederholerraten.

Die quantitative Verbesserung der Grundbildung konnte daher eindeutig erreicht werden, allerdings liegen bei der qualitativen Komponente noch Mängel vor. Der komplementäre Ansatz des KV hat sich in den Programmschulen durch gezielte Fortbildungs- und Betreuungsmaßnahmen für Direktoren, Lehrkräfte, Eltern und Gemeindevertreter aber dahingehend positiv ausgewirkt, dass die Zusammenarbeit von Schule und Eltern verbessert wurde, die Lehrer/innen im Zusammenhang mit der neuen Pédagogie Convergente (PC) nach neuen Methoden unterrichten und geschulte Animateure Beratungen im Schulkontext durchführen. Die Lernergebnisse in den Schulen mit der PC sind nach Angaben des Ministère de l'Education Nationale (MEN) besser als in den anderen Schulen. Daher halten wir die qualitativen Komponenten des Oberziels für noch erfüllt.

Trotz gezielter Fördermaßnahmen sind Mädchen im Bildungssystem Malis unterrepräsentiert. Sie werden von den Müttern für Hausarbeit und Kinderbetreuung gebraucht, ungeschützte Schulwege stellen für die Mädchen Gefahren dar und noch immer behindern traditionelle Sichtweisen die Einschulung vieler Mädchen. Hohe Wiederholerraten und damit verbundene Zusatzkosten für die Eltern sind weitere Hemmnisse. Das Vorhaben hat insofern positive Wirkungen, als es durch verkürzte Schulwege gerade die Mädcheneinschulung verbessert und einen Beitrag zu besseren Lernbedingungen leistet.

Angesichts des hohen Anteils Armer in der Zielgruppe – 76% der Bevölkerung in der 5. Region gelten als arm oder sehr arm - und der intensiven Zusammenarbeit zwischen Schulen, Eltern und Gemeinden leistet das Vorhaben einen hohen Beitrag zur Selbsthilfe orientierten Armutsbekämpfung. Durch das Programm sind keine unmittelbaren ökologischen Wirkungen zu erwarten. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass Schulbildung an sich und die Einführung der Latrinen langfristig das Hygiene- und Umweltbewusstsein positiv beeinflussen.

Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens beurteilen wir anhand der Kriterien Effektivität, Effizienz und Relevanz/Signifikanz:

- Die quantitativen Projektzielindikatoren wurden dank der zusätzlichen Mittel übertroffen: Das Programm hat ein dichteres Schulnetz, zusätzliche Plätze für rd. 14.000 Kinder und gut gebaute und ausgestattete Klassenräume zur Verfügung gestellt, die im rechnerischen Durchschnitt in Gruppen von 43 Schüler/innen belegt sind. Die Lernbedingungen sind in den Programmschulen deutlich verbesserungsfähig, aber im Vergleich zum Durchschnitt der 5. Region überdurchschnittlich gut: Auf dieser Grundlage bewerten wir die Effektivität des Programms als knapp zufrieden stellend (Teilnote 2).
- Die Baukosten pro Klassenraum (Produktionseffizienz) sind insgesamt angemessen. Einschränkungen gibt es bei der Bauausführung, schlechtem Material und mangelhafter Bauausführung; letztere ist u. a. auf unzureichende Bauaufsicht durch AGETIPE zurückzuführen. Aufgrund der relativ niedrigen internen Effizienz in der Region Mopti, die eine unwirtschaftliche Nutzung der materiellen und personellen Ressourcen darstellt, bewerten wir die Effizienz insgesamt als nicht mehr ausreichend (Teilnote 4)
- Das Engagement des KV in der Region Mopti, die zu den ärmsten Landesteilen mit den niedrigsten Bildungsindikatoren gehört, hatte hohe Relevanz. Die mit dem Oberziel angestrebten höheren Einschulungsraten kamen vor allem Mädchen zu Gute und die Abbrecherquote hat sich zwar deutlich verbessert, ist aber noch nicht zufrieden stellend. Die quantitative Komponente des Oberziels wurde klar erreicht, bei den qualitativen Aspekten gibt es Abstriche zu machen. Insgesamt halten wir das Oberziel für noch erreicht. Die Kooperation mit der TZ und der Einfluss der Aktivitäten des SIP I in den Schulen haben positive Veränderungen bewirkt, mit Blick auf die weiteren Perspektiven der Kinder müssen aber der Unterricht und der Lernerfolg in der 5. Region auch an internationalen Standards gemessen werden. Intensive Unterstützung von TZ, WB und USAID bei der Entwicklung eines neuen Curriculums auf der Basis der Pédagogie Convergente haben noch zu keinem endgültigen Erfolg geführt, auch wenn sie international bereits als solcher präsentiert wird. Wirkungsvoll ist das Engagement der TZ im Cadre Parténarial des SIP, da sie konkrete Erfahrungen aus der 5. Region einbringen kann (Lehrerfortbildung, Qualifizierung der Verwaltungskräfte und Mobilisierung von Eltern und Gemeinden). Die entwicklungspolitische Signifikanz/Relevanz des Vorhabens stufen wir daher mit noch ausreichend ein (Teilnote 3).

Somit ergibt sich für die abschließende Gesamteinstufung des Vorhabens eine ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit des Programms (Stufe 3).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Latrinen auf dem Schulgelände sind eine hygienische Erfordernis und oft eine Voraussetzung für den regelmäßigen Schulbesuch der Mädchen. Die anhaltenden Akzeptanzprobleme durch die Schüler/innen zeigen, dass bereits bei der Konzeption sorgfältige Untersuchungen und in der Anfangsphase ein Monitoring mit den Eltern / Schulkomitees erforderlich sind.

Die in den frankophonen Ländern vorherrschende Praxis hoher Wiederholerraten erweist sich nach den vorliegenden neueren Untersuchungen als nachteilig für den Lernerfolg der Kinder;

zudem wird die (interne) Effizienz des Schulbetriebs unnötig verschlechtert. Diese Praxis sollte daher grundsätzlich auf den Prüfstand gestellt und nur noch in Einzelfällen angewandt werden.

Abkürzungsverzeichnis

AGETIPE	Agence des Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi
BER	Bruttoeinschulungsrate
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
KV	FZ/TZ-Kooperationsvorhaben
MEN	Ministère de l'Education Nationale
PC	Pédagogie Convergente
PP	Programmprüfung
TZ	Technische Zusammenarbeit
USAID	United States Agency for International Development

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.