

**Niger: Primarerziehung**

**Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)**

<b>OECD-Förderbereich</b>	Grundschulbildung / 11220	
<b>BMZ-Projektnummer</b>	1994 65 857	
<b>Projektträger</b>	Ministère de l'Education de Base (MEBA)	
<b>Consultant</b>	GOPA (Sachinvestition), Lippsmeier & Partner (Unterhaltungskonzept)	
<b>Jahr der Schlussprüfung</b>	<b>2006</b>	
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Schlussprüfung (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	I. Quartal 1996	I. Quartal 2006
<b>Durchführungszeitraum</b>	60 Monate	68 Monate
<b>Investitionskosten</b>	9,65 Mio. EUR	8,84 Mio. EUR
<b>Eigenbeitrag</b>	0,45 Mio. EUR	0,11 Mio. EUR
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	9,20 Mio. EUR	8,73 Mio. EUR
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	Weltbank u. a.	Weltbank u. a.
<b>Erfolgseinstufung</b>	3	
<b>• Signifikanz/Relevanz</b>	2	
<b>• Effektivität</b>	3	
<b>• Effizienz</b>	3	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

Das Vorhaben „Primarerziehung“ wurde als Teil des von der Weltbank kofinanzierten „Projet Sectoriel d'Enseignement Fondamental“ (PROSEF) konzipiert. Oberziel des FZ-Vorhabens ist die Verbesserung der Primarbildung für eine größere Anzahl von Schülern. Hierzu sollte durch den Neubau von 850 Primarschulen der Zugang zu Grundbildungseinrichtungen erleichtert werden (Projektziel). Folgende Indikatoren wurden bei Projektprüfung (PP) formuliert:

Oberzielindikatoren:

Wiederholerquote (Reduzierung von 42 % auf 30 % in der CM2 bis zum Jahr 2000); Abbrecherquote (Reduzierung von 40 % ohne Abschluss auf 35 % bis zum Jahr 2000).

Projektzielindikatoren:

Zahl und Nutzungsgrad der neuen Klassenräume (770 Klassenräume mit durchschnittlich 42 Schülern im Jahr 2000).

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

Im Rahmen des FZ-Vorhabens wurden im Niger landesweit 1.048 Klassenräume mit Schulmöbeln sowie 672 Latrinen errichtet. Die effiziente Durchführung und Betreuung der Baumaßnahmen ließ es zu, dass rd. 23 % mehr Klassenräume als geplant erstellt wurden.

Die bei Planung des Vorhabens vorgesehene Eigenleistung der Elternverbände bzw. Dorfgemeinschaften in einem Volumen von rd. 10 % der Baukosten zum weiteren Ausbau des Schulgeländes (Zäune, Latrinen, Anpflanzung von Bäumen usw.) konnte nur in geringem Umfang festgestellt werden. Die Eltern sind durch den an vielen Standorten alljährlich notwendigen Bau der Behelfsbauten aus Holz/Strohgeflecht („Paillotes“) bereits stark belastet und können kaum weitere Aufgaben übernehmen. Die tatsächlich erbrachten Eigenleistungen werden daher wie schon bei Abschlusskontrolle (AK) mit 0,11 Mio. EUR (1,3 % der Baukosten) bewertet.

### **Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung**

Die Indikatoren für das Projektziel wurden im Wesentlichen bereits im Zieljahr 2000 erfüllt, obwohl die letzten vom Projekt finanzierten Klassenräume erst Ende 2001 fertig gestellt wurden. Die Gesamtzahl der finanzierten Klassenräume überschreitet mit 1.048 den vorgesehenen Sollwert von 770 (bei PP festgelegtes Anspruchsniveau) um 36 %. Die durchschnittliche Zahl der Schüler pro Klassenraum lag 2000 bei 44 und damit knapp über dem Sollwert von 42. Der aktuelle Wert liegt derzeit bei 46 Schülern (Schuljahr 2004/05). Die Zahl der Schülerinnen hat sich seit PP fast verdreifacht. Ihr Anteil an allen Schülern hat sich jedoch nur von 36 % auf 41 % erhöht. Insgesamt bestätigen die Indikatoren, dass das Projektziel klar erreicht wurde.

Die Wiederholer- und Abbrecherquoten (Oberzielindikatoren) haben sich seit PP ebenfalls weiter verbessert, lagen im Jahr 2001 jedoch noch deutlich unter den angestrebten Werten. Aktuell werden die Sollwerte zwar erreicht, aber mit der Einschränkung, dass die Wiederholerquote nur deshalb gesunken ist, weil aufgrund neuer schulpolitischer Erkenntnisse nicht mehr so viele Kinder wiederholen sollen. Als zusätzlicher Indikator wird die Abschlussquote (erfolgreicher Abschluss der 6. Klasse) herangezogen, die seit Projektprüfung von etwa 30 % auf 60 % der geprüften Schüler/innen gestiegen ist.

Im Mittel benötigen die Schüler etwa acht (statt sechs) Jahre bis zum Abschluss des Primarunterrichts. Zur geringen internen Effizienz trägt auch die für die Primarschüler fremde Unterrichtssprache Französisch bei sowie die so genannten „weißen Jahre“, in denen wegen Dürre (Hungersnot) oder Lehrerstreiks kein regulärer Unterricht stattfand.

Hauptzielgruppe sind Kinder im Primarschulalter. Indirekte Zielgruppe sind die Mitglieder der Gemeinden bzw. der Elternvereinigungen an den Neubaustandorten. Aufgrund der landesweiten Streuung der Schulstandorte wird besonders die Zielgruppe der Kinder in den ärmeren, ländlichen Regionen Nigers erreicht (78 % der Bevölkerung lebt von Subsistenzlandwirtschaft auf dem Land).

Die entwicklungspolitische Bedeutung des Vorhabens im Grundbildungssektor war sowohl bei PP wie auch heute landesweit gegeben. Insbesondere in den ländlichen Regionen wurde der Zugang zur Grundbildung deutlich erleichtert bzw. überhaupt erst ermöglicht.

In den Gemeinden sollen zunehmend die Eltern-Lehrer-Vereinigungen („COGES“) Verantwortung für die Unterrichtsaktivitäten und die Verwaltung der Schulen und Ausstattungen übernehmen. Diese werden seit 2005 sukzessive landesweit eingeführt. Von den besuchten Schulen hatten bereits 70 % ein COGES, die anderen den bis dahin üblichen Elternrat („APE“), der zusammen mit den Lehrern über den Schulbetrieb entscheidet. Diskussionen mit den Vertretern der neuen COGES ergaben, dass die Aufgaben und Verantwortungsbereiche noch nicht hinreichend bekannt sind. Die gewählten COGES-„Funktionäre“ (Präsident, Sekretär, Schatzmeister) bemängelten vor allem das Fehlen von Anweisungen bzw. einer Ausbildung für diese Funktionen sowie die fehlenden Mittel für die Unterhaltung der Gebäude. Die Zuweisung ausreichender Budgets für diesen Zweck wird weiterhin erwartet. Tatsächlich sind im Rahmen des Sektorprogramms „PDDE“ (Programme Décennal de Développement de l'Education au Niger, 2002 - 2012) Mittel für Instandhaltungsmaßnahmen eingeplant, so dass hier berechnete Hoffnungen besteht. Die gute Bausubstanz und der insgesamt gute bauliche Zustand der Schulbauten reduzierten den erforderlichen Unterhaltungsbedarf.

Die Verlagerung der Verantwortung für die Unterhaltung auf die Ebene der Zielgruppe entspricht einer Empfehlung einer im Rahmen des Vorhabens aus FZ-Mitteln finanzierten Unterhal-

tungsstudie. Die landesweite Einführung der COGES macht deutlich, dass diese Empfehlung vom MEBA berücksichtigt und die Dezentralisierung der Aufgaben im Grundbildungssektor vorangetrieben wird. Dies wird die zentrale Bildungsverwaltung entlasten und kann eine stärkere Identifizierung der Dorfgemeinschaften mit ihren Schulen bewirken. Zunächst erfordert es jedoch die Schaffung der entsprechenden Management- und Absorptionsfähigkeit auf lokaler Ebene.

Insgesamt erscheint der Betrieb der Schulen mittelfristig ausreichend gesichert. Weitere Verbesserungen hinsichtlich der Unterhaltung und des Ausbaus der Infrastruktur, aber auch in qualitativer Hinsicht (neue Curricula für die Lehrerbildung, Bereitstellung von neuen Lernmaterialien, weitere Kapazitäten zur Lehrerfortbildung), sind im Rahmen des PDDE zu erwarten.

Aus einzelwirtschaftlicher Sicht bringen die gebauten Schulklassen erhebliche Vorteile für die Eltern bzw. COGES sowie für die Verwaltung, die zusammen den Schulbetrieb sicherstellen müssen. Die Aufwendungen für Wartung und Instandhaltung sind bei ungleich höherer Qualität geringer als bei traditionellen Paillotes. Sogar die an einigen Standorten notwendige Sanierung von maroden Zwischendecken stellt im Vergleich zum jährlichen Aufbau der Paillotes eine tragbare Belastung dar.

Bildung ist ein Schlüsselement im Kampf gegen Armut und für gesellschaftliche Entwicklung. Die Qualifizierung des Humankapitals ist gerade in einem rohstoffarmen Land wie Niger eine zentrale Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum und die Schaffung einer wettbewerbsfähigen Volkswirtschaft. Die seit PP erreichte, starke Verbreiterung des Primarschulzugangs kommt daher dem gesamten Land zugute und trägt trotz der noch sehr schwachen internen Effizienz des Grundbildungssektors zur Erreichung von Millennium Development Goal (MDG) 2 (universelle Primarschulbildung) bei. Das Vorhaben hat durch die Bereitstellung von 1.048 Klassenräumen für derzeit rd. 48.000 Kinder pro Schuljahr einen nennenswerten Anteil (ca. 16 % aller Neubauten in der Durchführungszeit) an der Ausweitung des Grundbildungszugangs und an der Verbesserung der zuvor dargestellten Situation gehabt.

Im Niger sind die Mädchen beim Zugang zu Bildungseinrichtungen bislang vor allem aus soziokulturellen Gründen benachteiligt. Ungeschützte Schulwege stellen für die Mädchen Gefahren dar und traditionelle Sichtweisen behindern die Einschulung vieler Mädchen. Dabei ist der Niger ein Land mit im weltweiten Vergleich extrem niedrigen Einschulungsquoten. Die erhöhte Zahl der Schulen verkürzt landesweit die Schulwege und erleichtert so vor allem den Schulbesuch der Mädchen. Das Vorhaben trägt damit zur Erreichung von MDG 3 (Abbau der Geschlechterungleichheit) bei und schafft wichtige Voraussetzungen für die Gleichberechtigung von Frauen und Männern in der Gesellschaft. Positive Effekte der Schulbildung sind zudem im Hinblick auf die Senkung der im Niger immer noch sehr hohen Geburtenrate und der Mütter- und Kindersterblichkeit zu erwarten. Angesichts des hohen Anteils Armer in der Zielgruppe (über 50 %) und der guten Zusammenarbeit zwischen Lehrern, Eltern und Dorfgemeinschaften, v. a. durch die Einrichtung der COGES, leistet das Vorhaben einen Beitrag zur Selbsthilfe orientierten Armutsbekämpfung.

Insgesamt stellt sich die Risikosituation für die nachhaltige Zielerreichung aus heutiger Sicht etwas günstiger dar als bei Projektprüfung. Die Nachhaltigkeit des Vorhabens ist wegen der noch nicht überall eingerichteten und bislang unzureichend finanzierten COGES weiterhin teilweise gefährdet. Die Mittelknappheit wird auf absehbare Zeit andauern, insbesondere auch aufgrund der Anfang 2006 im aktuellen Sektorprogramm PDDE festgestellten Mittelfehlverwendungen. Dadurch werden dem Ministère de l'Éducation de Base et de l'Alphabétisation (MEBA) kurzfristig deutlich weniger Mittel zur Verfügung stehen.

Eine zusammenfassende Erfolgsbewertung des Vorhabens wird anhand der Schlüsselkriterien Effektivität, Effizienz, Signifikanz und Relevanz vorgenommen:

- **Effektivität:** Die quantitativen Projektzielindikatoren wurden deutlich übertroffen: Das Programm hat landesweit für ein dichteres Schulnetz gesorgt. Die Klassenräume werden derzeit (2005) von durchschnittlich 46 Schüler/innen genutzt. Damit wurden für zusätzlich 48.000 Kinder (5% aller Grundschüler) solide gebaute und gut ausgestattete Klassenräume zur Verfügung gestellt. Die Lernbedingungen sind in den Projektschulen im Vergleich zu

den sonst genutzten Paillotes (selbst in den schon renovierungsbedürftigen Klassenräumen) überdurchschnittlich gut. Der aktuelle Zustand der Klassenräume ist gut, langfristig ist aber die für einen ordnungsgemäßen Betrieb erforderliche Instandhaltung noch nicht befriedigend geregelt. Ansätze dazu sind in Gestalt der COGES erkennbar. Beispielgebend für zukünftige Aktivitäten im Sektor sind das im Folgevorhaben (Phase II) bereits realisierte vereinfachte Schulbaumodell ohne Zwischendecke und die Beteiligung der Gemeinden bzw. der Elternschaften bei Bau und Unterhaltung der Klassenräume. Beides beruht auf Erfahrungen aus der Phase I bzw. ist Ergebnis der dabei durchgeführten Unterhaltungsstudie. Auf dieser Grundlage bewerten wir die **Effektivität** dieses Vorhabens als **ausreichend (Teilstufe 3)**.

- **Effizienz:** Die Produktionseffizienz des Vorhabens erscheint angesichts der günstigen Baukosten (rd. 8.500 EUR pro Schulklasse incl. Einrichtung und Bau-Nebenkosten) auch im Vergleich zu Vorhaben in Nachbarländern sehr gut (Mali: Vergleichswert 12.300 EUR). Zudem gab es kaum unvorhergesehene Kosten oder Preissteigerungen, was die große Zahl zusätzlicher Bauten ermöglichte. Die Auslastung der Klassenräume ist angemessen. Zu kritisieren ist die landesweite Streuung der 812 Standorte, die die Bauüberwachung sehr erschwert hat. In der damaligen Situation wurde jedoch der Wert eigenständiger Standortentscheidungen des Partnerlandes höher eingeschätzt als Durchführungsaspekte. Aus diesem Grund sind die (erwartet) hohen Kosten der Bauüberwachung (Personal, Reisekosten) angefallen und es ist zu befürchten, dass die Qualität der Bauausführung aufgrund der geringeren Kontrollmöglichkeiten an abgelegenen Standorten schlechter ist, als an gut erreichbaren. Die interne Effizienz des Grundbildungssektors, gemessen an der Wiederholer- und Abbrecherquote, ist objektiv betrachtet weiterhin gering, sie hat sich allerdings seit PP erheblich verbessert. Insgesamt bewerten wir die **Effizienz** des Vorhabens als **ausreichend (Teilstufe 3)**.
- **Signifikanz und Relevanz:** Die seit PP festzustellenden positiven Entwicklungen im Grundbildungssektor lassen auf den Erfolg der parallel finanzierten Sektorreformen (in Kooperation mit anderen Gebern, insb. Weltbank, Norwegen) schließen. Rückblickend erscheint somit die Konzentration des FZ-Vorhabens auf ein reines Schulbauprogramm gerechtfertigt. Durch das Vorhaben wurden insbesondere die ärmeren Bevölkerungsteile in ländlichen Regionen erreicht. Die mit dem Oberziel angestrebten höheren Einschulungsraten und die verbesserte Qualität des Unterrichts wurden realisiert, auch wenn sie nicht ausschließlich auf die Verfügbarkeit von Klassenräumen zurückgeführt werden können. Die absolute Zahl der eingeschulten Mädchen ist stark gestiegen, relativ gesehen sind allerdings noch mehr Jungen eingeschult worden. Die Abschlussquote hat sich zwar deutlich verbessert, ist aber im internationalen Vergleich noch nicht zufrieden stellend. Die quantitativen und qualitativen Komponenten des Oberziels wurden im Zieljahr 2000 noch nicht vollständig erreicht, wurden zuletzt (2004/05) aber klar übertroffen. Insgesamt halten wir das Oberziel für erreicht. Die inhaltliche Verknüpfung mit den Maßnahmen von WB und anderen Gebern bei der Förderung des Grundbildungssektors (Lehrerausbildung, Sektorreformen) hat sich als wirkungsvoll erwiesen. Die entwicklungspolitische **Signifikanz/Relevanz** des Vorhabens stufen wir daher als **befriedigend ein (Teilstufe 2)**.

Damit war das Vorhaben insgesamt erfolgreich mit nur wenigen Schwachpunkten. Aufgrund der noch unbefriedigend gelösten "Kernfrage der Nachhaltigkeit", der langfristigen und zuverlässigen Organisation und Finanzierung der Gebäudeinstandhaltung, wird als abschließende **Gesamteinstufung des Vorhabens** eine **ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit (Stufe 3)** gesehen.

### **Projekt übergreifende Schlussfolgerungen**

Eine am Ende der Durchführungsphase erstellte Studie zur besseren Organisation der Unterhaltung von Schulbauten empfiehlt die stärkere Sensibilisierung und Einbindung der Eltern und Dorfgemeinschaften. Nur für größere Baumaßnahmen sollte das zuständige Ministerium ausreichend Mittel bereitstellen. Obwohl bereits bei Projektprüfung Auflagen zur Durchführung von Unterhaltungsarbeiten vereinbart worden waren und die neuen Vorschläge der Studie ausführlich dokumentiert und dem Ministerium kommuniziert wurden, gab es auch zum Zeitpunkt der Schlussprüfung weiterhin Probleme der Mittelbereitstellung auf lokaler Ebene. Hieraus ergibt sich die Empfehlung, dass Auflagen (z.B. zur Bereitstellung von Mitteln für Instandhaltungspro-

gramme) nach Möglichkeit so formuliert werden sollten, dass bei Nichterfüllung noch Interventions- oder Sanktionsmöglichkeiten bestehen.

Die landesweite Streuung von Standorten eines Schulbauprogramms erschwert die Durchführung und das Monitoring der Maßnahmen sowie die Erfassung der Zielerreichung. Als Projekt übergreifende Schlussfolgerung ist eine stärkere regionale Konzentration der Maßnahmen zu empfehlen, z.B. auf einzelne Provinzen oder Bezirke.

### Abkürzungsverzeichnis

AK	Abschlusskontrolle
COGES	Comités de Gestion d'Établissement
DREBA	Direction Régionales de l'Éducation de Base et de l'Alphabétisation
MDG	Millennium Development Goal
MEBA	Ministère de l'Éducation de Base et de l'Alphabétisation
PDDE	Programme Décennal de Développement de l'Éducation au Niger (2002 - 2012)
PROSEF	Projet Sectoriel d'Enseignement Fondamental
PP	Projektprüfung
SP	Schlussprüfung
WB	Weltbank

### 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.