

Peru: Grundbildungsprogramm (Lehrerfortbildung)

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	Grundbildung / 11220	
BMZ-Projektnummer	1) 1995 65 706 (Investition) 2) 1996 70 142 (Personelle Unterstützung)	
Projektträger	MED (Ministerio de Educación/Erziehungsministerium)	
Consultant	GTZ (im Drittgeschäft)	
Jahr der Schlussprüfung	2005	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	1) 1. Quartal 1997 2) 1. Quartal 1997	1) 4. Quartal 1997 2) 3. Quartal 1998
Durchführungszeitraum	1) 36 Monate 2) 36 Monate	1) 40 Monate 2) 39 Monate
Investitionskosten	1) 37,6 Mio EUR 2) 1,53 Mio EUR	1) 39,0 Mio EUR 2) 2,0 Mio EUR
Eigenbeitrag	1) 18,5 Mio EUR 2) -	1) 17,6 Mio EUR 2) -
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1) 7,56 Mio EUR 2) 1,53 Mio EUR	1) 7,56 Mio EUR 2) 2,0 Mio EUR (einschl. Studien- und Fachkräftefonds)
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Weltbank, BID	Weltbank, BID
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Ziel des von der Weltbank (WB), der Interamerikanischen Entwicklungsbank (BID) und der FZ mitfinanzierten Gesamtvorhabens „Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria“ (MECEP), war die Verbesserung der Qualität und Effizienz der peruanischen Primarschulbildung. Dieses Ziel, gleichzeitig Oberziel des FZ-Vorhabens, gilt nach Definition der Weltbank als erreicht, wenn die Schülerleistungen gestiegen und die Wiederholerquoten reduziert sind, bzw. wenn die Abbrecherquoten weiterhin fallen. Diese Indikatoren wurden von der Weltbank nicht quantifiziert.

Das FZ-Vorhaben betraf nur eine Komponente von MECEP, und zwar die Verbesserung der Unterrichtsqualität (Plan Nacional de Capacitación Docente, PLANCAD), und umfasste Fortbildungsmaßnahmen für Primarschullehrer/innen. Damit sollte ein besserer Primarschulunterricht in ärmeren „Departamentos“ primär in der Andenregion erreicht werden (Programmziel). Für die

FZ-geförderte Subkomponente von PLANCAD wurde folgender Programmzielindikator formuliert: "70% der im Rahmen von PLANCAD im andinen Trapez fortgebildeten Lehrkräfte arbeiten im Unterricht entsprechend den neuen curricularen Vorgaben und wenden die verbesserten Curricula, Lehrmaterialien sowie die vermittelten Methoden im Unterricht an".

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

Das von Weltbank und BID unterstützte Grundbildungsprogramm MECEP umfasste drei Komponenten: (a) Verbesserung der pädagogischen Qualität, (b) institutionelle Stärkung der Sektorinstitutionen sowie (c) Verbesserung der schulischen Infrastruktur in armen Departamenten von Peru. Die erste Komponente „Verbesserung der Qualität des Unterrichts“ (PLANCAD) setzte sich wiederum aus den Teilen Curriculumentwicklung, Erstellung von Lehrmaterialien sowie Lehrerfortbildung zusammen.

Die FZ-mitfinanzierte Subkomponente bezog sich allein auf die Lehrerfortbildung innerhalb von PLANCAD. Das Konzept sah vor, die Fortbildung durch Bildungsinstitutionen der Zivilgesellschaft (Pädagogische Hochschulen, Universitäten, NROs) durchführen zu lassen. Diese sollten in einem Wettbewerb ausgewählt werden. Zuständig für die Durchführung des Gesamtprogramms war das Erziehungsministerium (MED). Im Einverständnis mit dem Träger wurde die GTZ im Drittgeschäft beauftragt, die konzeptionelle Begleitung (Personelle Unterstützung / Begleitmaßnahme) durchzuführen und die Umsetzung des Gesamtprogramms zu unterstützen. Hauptaufgaben der TZ-Beratung waren die fachliche Unterstützung des MED bei der Programmdurchführung, der Entwicklung eines Monitoring- und Evaluierungssystems (M&E) sowie der Konzeptentwicklung für ein System der permanenten Lehrerfortbildung.

Die Maßnahmen wurden plangemäß durchgeführt. Pro Jahr wurden die Lehrkräfte jeweils eines Schuljahrgangs nach einem sich wiederholenden Programmzyklus fortgebildet: Dieser umfasste zwei Seminare über insgesamt 3 Wochen mit jeweils sich anschließenden Klassenbeobachtungen in den Schulen, verteilt über das ganze Jahr. Insgesamt sollten 34.000 Lehrkräfte fortgebildet werden. Dieses Ziel wurde mit 40.300 fortgebildeten Lehrer/innen weit überschritten. Zudem sollten 9.000 Schulleiter (in den ersten Jahren zunächst nur informiert, dann ebenfalls) fortgebildet werden: Hierbei wurden in den letzten beiden Jahren 5.604 Schulleiter fortgebildet; genaue Zahlen über die nur informierten Schulleiter in den ersten Jahren liegen nicht vor.

Die Kosten von PLANCAD in der FZ-Programmregion beliefen sich auf 39 Mio EUR. Aus dem FZ-Darlehen über 7,56 Mio. EUR wurden Kursgebühren, Tagegelder und Transportkosten der Teilnehmer an den Fortbildungen finanziert. Für die Begleitmaßnahme wurden 1,53 Mio. EUR in Form eines Zuschusses zur Verfügung gestellt. Zusätzlich dazu erhielt die GTZ für vorbereitende Maßnahmen und für Beratungsleistungen in der Verlängerungsphase (2. Halbjahr 2001) FZ-Mittel über rd. 471 TEUR aus dem Studien- und Fachkräftefonds IV. Es gibt keine Hinweise für eine nicht ordnungsgemäße Verwendung der Mittel.

Rückblickend bleibt festzuhalten, dass das Vorhaben zur Lehrerfortbildung an einem zentralen Engpass des peruanischen Primarbildungssystems ansetzte und eine hohe Relevanz hatte.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Hinsichtlich der Erreichung der Ziele des Gesamtprogramms MECEP und damit des FZ-Oberziels lassen sich Verbesserungen bei der schulischen Infrastruktur, beim Vorschulprogramm, bei der Einschulungsquote und bei den Unterrichtsmaterialien feststellen. Die Weltbank hat in ihrem Abschlussbericht 2001 das Gesamtprogramm als zufrieden stellend bewertet, u. a. weil die Indikatoren für das Gesamtvorhaben, Wiederholerquote von 14,6% (1993) auf 10,4%

(1999) und die Abbrecherquote von 6,1% (1993) auf 4,4% (1999), gefallen sind. Inzwischen ist die Wiederholerquote weiter gefallen, die Abbrecherquote etwas gestiegen.

Die Unterrichtsmethoden der Lehrkräfte haben sich eindeutig verbessert. Diese führen jedoch nicht automatisch zu besseren Schülerleistungen. Wenn man die Schülerleistungen zum Maßstab der Beurteilung für die Qualität und Effizienz des Primarschulwesens macht (z.B. internationale Vergleichsmessungen mittels PISA), ist keine nennenswerte Verbesserung eingetreten. Es ist vielmehr anzunehmen, dass das Oberziel des FZ-Vorhabens angesichts der relativ kurzen Fortbildung der Lehrkräfte und der Ausrichtung auf methodische (im Gegensatz zu kognitiven) Aspekte zu anspruchsvoll war. Wir halten das Oberziel insgesamt nur teilweise für erreicht.

Der Programmzielindikator für das FZ-Vorhaben ist quantitativ voll und qualitativ teilweise erreicht worden: Fast alle Lehrkräfte in der Programmregion wurden fortgebildet. PLANCAD konnte durch die Einführung von aktiven Unterrichtsmethoden eine Verbesserung der Lehrer-Schüler-Beziehung erreichen. (Mit „aktiven“ Methoden fördern die Lehrer die Teilnahme der Schüler/innen am Unterricht, z.B. durch Gruppenarbeit, ein freundlicheres Unterrichtsklima, die Verwendung der indigenen Sprache etc.) Schüler/innen äußern sich heute - im Gegensatz zu früher - ohne Furcht, nehmen aktiv am Unterricht teil und erlernen und erproben in Gruppenarbeit soziale Kompetenzen. Eine gute Beherrschung und richtige Anwendung dieser Methoden war allerdings nur teilweise festzustellen. Insgesamt sehen wir das Programmziel aber als noch erreicht an.

Die Durchführung der Fortbildung mit Hilfe von zivilgesellschaftlichen Institutionen erwies sich als erfolgreich. Bei einzelnen zivilgesellschaftlichen Institutionen hat die Tatsache, dass sie über mehrere Jahre sichere Einnahmen hatten, zu einer ökonomischen Stabilisierung beigetragen.

Die Begleitung des Programms durch die GTZ war angemessen und in der Umsetzung erfolgreich. Besonders wichtig waren die Erarbeitung eines M&E-Systems, die Schulung und Begleitung des nationalen Teams zur Unterstützung von PLANCAD sowie die Vermittlerrolle der GTZ bei den Konflikten der Abteilungen des MED untereinander. Auch im Bereich der Erstellung von zweisprachigen Materialien und der zahlreichen Publikationen spielte die GTZ eine wichtige Rolle. Die angestrebte Institutionalisierung einer permanenten Lehrerfortbildung wurde zwar konzeptionell vorbereitet, bisher jedoch nicht umgesetzt, weil das MED die Verantwortung für die Lehrerfortbildung im Rahmen der Dezentralisierung zunächst auf die Regionen übertragen will. Mit Unterstützung der Weltbank soll dann die Aus- und Fortbildung, die auf der PLANCAD-Konzeption beruht, systemisch verankert werden. Mit der Förderung der zivilgesellschaftlichen Institutionen wurden im Rahmen von PLANCAD bereits wichtige Strukturen für diesen noch ausstehenden Schritt geschaffen.

Die unmittelbare Zielgruppe des FZ-Fortbildungsprogramms waren die Lehr- und Leitungskräfte an Primarschulen in sechs armen und acht sehr armen Departamentos im andinen Hochland (60% Armutsanteil, vorwiegend Quechua und Aymara sprechende Bevölkerung) und im Tiefland Perus (ebenfalls mit zahlreichen indigenen Sprachen). Davon profitieren bis heute die Schüler und Schülerinnen, die aufgrund der angewandten Methoden zu einem aktiven partizipativen Verhalten ermuntert werden.

Die entwicklungspolitische Gesamtbewertung des Vorhabens erfolgt anhand der Schlüsselkriterien Effizienz, Effektivität und Relevanz/Signifikanz und ergibt insgesamt eine noch ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit (Stufe 3):

- Die Einheitskosten von PLANCAD pro fortgebildeter Lehrkraft (ca. 200 USD) waren angemessen. Sie lagen niedriger als die Kosten eines vergleichbaren Fortbildungsprogramms und des neuen Weltbank-Projekts. Eine veränderte Unterrichtspraxis konnte in den besuch-

ten Schulen in vielen Klassen festgestellt werden. Die Effizienz wird als zufrieden stellend eingestuft (Stufe 2).

- Alle befragten Lehrkräfte äußerten sich positiv über die im Rahmen von PLANCAD erhaltene Fortbildung, ganz besonders über die Besuche und Klassenbeobachtungen der durchführenden Institutionen. Die Fortbildung führt zu einer positiven Veränderung des Verhältnisses zwischen Lehrer/in und Schüler/innen durch die Anwendung von aktiven Methoden im Unterricht. Dadurch haben sich die Lernvoraussetzungen verbessert. Die noch ausstehende Institutionalisierung einer permanenten Lehrerfortbildung ist jedoch ein Manko: Die positiven Wirkungen der durchgeführten Einmalfortbildung sind zwar spürbar und werden auch viele Jahre anhalten, aber eigentlich müssten sie in regelmäßigen Abständen aufgefrischt und mit neuen pädagogischen Erkenntnissen ergänzt werden. Die Effektivität des Vorhabens kann wegen dieses Defizits nur als ausreichend bewertet werden (Stufe 3).
- Mit PLANCAD wurden zum ersten Mal landesweit alle Lehrkräfte mit einer Fortbildung erreicht. Durch den Einsatz von zivilgesellschaftlichen Institutionen gab es eine breite Mobilisierung, wobei die Institutionen gleichzeitig fortgebildet und institutionell gestärkt wurden. Das Vorhaben trug zum Erlernen sozialer (nicht kognitiver) Kompetenzen bei, die für die Entwicklung der Kinder wichtig sind. Abbrecher- und Wiederholerraten haben sich verbessert. Die Fortbildung hat aber bisher noch nicht zu einer messbaren Verbesserung der Schülerleistungen geführt; die Relevanz/Signifikanz wird daher nur als ausreichend eingeschätzt (Stufe 3).

Projekt übergreifende Schlussfolgerungen

- Bei der Durchführung einer erstmaligen Lehrerfortbildung sollte a priori eine Institutionalisierung im Bildungssystem vorgesehen werden, die frühzeitig, d. h. möglichst im Rahmen des Programms erfolgt. Die Lehrerfortbildung selbst muss dabei regelmäßig wiederholt und auf Schulebene (Schulzirkel, Austausch von Lehrkräften derselben Klassenstufe) und durch Supervision vertieft werden. Zudem ist dabei eine methodisch-didaktische und inhaltliche Anpassung erforderlich.
- Bei diesem Lehrerfortbildungsvorhaben war es besonders erfolgreich, dass nicht die Organe des Erziehungsministeriums, sondern Institutionen der Zivilgesellschaft (Fortbildungseinrichtungen, Universitäten, NRO) die Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt haben. Soweit die Voraussetzungen in einem Land gegeben sind, ist diese Konzeption zu untersuchen und kann zu einer überaus breiten Mobilisierung von Organisationen der Zivilgesellschaft und deren Kompetenzerhöhung führen.
- Zu Beginn eines Vorhabens, das auf methodische Änderungen und eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen Lehrer/in und Schüler/innen abzielt, sollte eine möglichst detaillierte „base-line“-Studie zum Schülerverhalten und zu den -leistungen erstellt werden, um am Ende eine Vergleichsmöglichkeit zu haben.
- Zur Vergleichbarkeit der Schülerleistungen und für eine gerechtere Behandlung der Schüler/innen bei Versetzungen sollten regionale oder landesweite Tests durchgeführt und die Ergebnisse an dezentrale Behörden und die Lehrer/innen zurückgespiegelt werden.

Abkürzungsverzeichnis

BID	Banco Interamericano de Desarrollo / Interamerikanische Entwicklungsbank
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
MECEP	Mejoramiento de la Calidad de Educación Primaria (Sektorprogramm)
MED	Ministerio de Educación
M&E	Monitoring und Evaluierung
NRO	Nichtregierungsorganisation
PLANCAD	Plan Nacional de Capacitación Docente (Progr. zur Lehrerfortbildung)
WB	Weltbank

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.