

Tschad: Grundbildung

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	11220 - Grundschulbildung	
BMZ-Projektnummer	1994 65 865	
Projektträger	Direction des Projets Education (DPE) im Ministère de l'Education Nationale	
Consultant	-	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2007	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	4. Quartal 1995	1. Quartal 1997
Durchführungszeitraum	4 Jahre	5,8 Jahre
Investitionskosten	8,15 Mio. EUR	8,13 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,48 Mio. EUR	0,46 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	7,67 Mio. EUR	7,67 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	GTZ, Weltbank	GTZ, Weltbank
Erfolgseinstufung	3	
• Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das FZ-Vorhaben war Bestandteil des von der Weltbank in Zusammenarbeit mit der tschadischen Regierung konzipierten "Projet d'Enseignement Fondamental" im Rahmen des Sektorprogramms "Education V", weitergeführt als "Programme d'Appui à la Réforme du Secteur de l'Education au Tchad" (PARSET). Oberziel des FZ-Vorhabens war die Verbesserung der Primarschulbildung für eine größere Zahl von Schüler/innen. Hierzu sollte über den Neubau von Klassenräumen der Zugang zu Grundbildungseinrichtungen erleichtert werden (Projektziel).

Der FZ-Finanzierungsbeitrag von rd. 7,7 Mio. EUR wurde im Rahmen einer Parallelförderung für den Neubau und die Ausstattung von 650 Klassenzimmern mit Schulmöbeln in den (damaligen) Provinzen Mayo Kebbi/Tandjilé und Ouaddaï-Biltine eingesetzt. (Seit der Verwaltungsreform von 2003 sind die Regionen neu zugeschnitten und heißen Mayo Kebbi Est, Mayo-Kebbi Ouest und Tandjilé sowie Ouaddaï und Wadi Fira.)

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

Im Rahmen des FZ-Vorhabens wurden 827 Klassenräume gebaut, 650 durch die FZ-finanziert und 177 durch die Elternvereinigungen (APE). Mit dem Bau der Klassenräume, aber auch durch weitere Aktivitäten wie Bau von Büros für die Schuldirektoren, von Brunnen auf dem Schulgelände und von Lehrerwohnungen sowie durch Bepflanzung der Schulhöfe mit Schattenbäumen erbrachten die im Tschad seit langem sehr engagierten APE rd. 10% der Baukosten als Eigenbeitrag.

Sämtliche Schulbauten wurden in den beiden EZ-Programmregionen ausgeführt, 400 Klassenräume an 123 Standorten im Südwesten und 250 Klassenräume an 94 Standorten im Nordosten. Die Auswahl der Standorte wurde mit dem Erziehungsministerium anhand der von der Weltbank im Rahmen von Education V (in Abstimmung mit dem TZ-Vorhaben) erarbeiteten Kriterien getroffen, die neben Aspekten der Schulbedarfsplanung (Einzugsgebiet, Einschulungssituation, Bildungsnachfrage) vor allem auch auf Elternengagement und Ownership für die Schule durch die Gemeinde abhoben.

Die FZ-finanzierten Gebäude wurden in Blöcken von zwei bis drei Klassenräumen ausgeführt, insgesamt in einer kostengünstigen, einfachen und funktionalen Bauweise. Die Klassenräume wurden mit Schulmöbeln ausgestattet, gefertigt von kleinen lokalen Firmen.

Durch die Neufassung der EZ-Programmregionen wurden Anpassungen für die Schulstandorte notwendig, was aufgrund der offenen Konzeption des Vorhabens problemlos erfolgen konnte. Der Ausfall der ursprünglich vorgesehenen lokalen Durchführungsorganisation, aber auch Probleme mit der Standortauswahl in einer Region führten zu erhöhten Consultingkosten und monatelangen Verzögerungen des Baubeginns. Der Einsatz eines Langzeit-Consultants zur Bauüberwachung konnte die Zeitverluste im Weiteren teilweise wieder ausgleichen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

"Bildung für alle", die auf Bildung bezogenen MDG sowie die Rolle von Bildung in der Armutsminderung sind zentrale Vorgaben für die tschadische Bildungspolitik. Das in der PP als Hauptproblem des Primarschulsektors identifizierte qualitativ und quantitativ zu geringe Bildungsangebot wurde richtig erkannt und ist auch aus heutiger Sicht entwicklungspolitisch vorrangig.

Die mit der Integration des Vorhabens in das Sektorprogramm und die durch das gemeinsame Vorgehen von FZ und TZ angestrebte Synergie quantitativer und qualitativer Maßnahmen war plausibel. Das FZ-Vorhaben hat durch verbesserte Infrastruktur an knapp 7% der staatlichen Primarschulen eine qualitative Verbesserung des Lehrens und Lernens möglich gemacht. Die Annahme im PPB, dass die qualitativen Defizite angesichts der fragilen politischen Strukturen nur bedingt beeinflussbar seien, trifft allerdings weiterhin zu. Die tschadische Regierung misst zwar dem Bildungssektor große Bedeutung bei (EPT, MDG, SNRP), der Wille für die Umsetzung der notwendigen Reformen auf oberster Politikebene ist jedoch nach wie vor schwach.

Das Bildungssystem befindet sich noch grundsätzlich im Stadium des quantitativen und qualitativen Aufbaus. Trotz aller bisherigen Anstrengungen haben bisher noch nicht einmal 60% der Kinder im schulfähigen Alter die Chance auf einen Schulbesuch. Auch ohne Berücksichtigung des jährlichen Bevölkerungswachstums von mindestens 3,1% besteht aktuell ein Bedarf von über 27.000 Klassenräumen (Ersatz für die Behelfsbauten und Platz für die bisher nicht eingeschulten Kinder).

Mit dem Bau von 650 Klassenräumen leisten die KfW-finanzierten Schulbauten einen Beitrag zur Verbesserung der Primarbildung im Tschad. Die neuen Klassenräume ersetzen in der Regel

von Eltern errichtete Behelfsbauten und werden vor allem von den höheren Klassen genutzt. Der angestrebte Nutzungsgrad von 45-50 Schülern pro neu errichteten Klassenraum (Projektzielindikator 1) wird deutlich übertroffen. In den besuchten Schulen lag dieser bei 56. Da die Abschlussklassen oft weit weniger Schüler/innen haben, legen die Schuldirektoren Klassen zusammen, um aus den Räumen angemessenen Nutzen zu ziehen. Nur an einer FZ-finanzierten städtischen Schule werden die Räume im Schichtunterricht genutzt. Viele Schulen sind für Elternversammlungen und für Erwachsenenbildung geöffnet. Nach Auskunft des MEN werden mehr als 90% der Klassenräume dauerhaft genutzt.

Die durchschnittlichen Herstellungskosten von rd. 9.000 EUR pro Klassenraum liegen nicht nennenswert über den Schätzkosten des PPB (8.670 EUR) und sind insgesamt angemessen. Nach einer durchschnittlich fünfjährigen Nutzung sind die Gebäude noch in einem akzeptablen Zustand ohne Substanz gefährdende Bauschäden. Die einfache, solide und angemessene Bauweise hat in den vergangenen 5 bis 7 Jahren von den Gemeinden nur geringe Unterhaltungsleistungen erfordert und es ist davon auszugehen, dass sich das auch in den nächsten 5 bis 7 Jahren nicht grundsätzlich ändern wird. Probleme mit der Durchführungsorganisation und die Schwächen des Trägers führten zu Beginn des Vorhabens zu erheblichen Verzögerungen. Insgesamt ist die Produktionseffizienz als angemessen einzuschätzen.

Die interne Effizienz hat sich in den vergangenen Jahren durch die Sektorprogramme verbessert, ohne aber ein zufrieden stellendes Niveau erreicht zu haben. Ungünstige Lernbedingungen durch übervolle Klassen, fehlende Lehrer/innen und unangemessene Curricula (Unterrichtssprache) führen vor allem in den Anfangsklassen zu niedrigen Lernleistungen, die hohe Wiederholerraten zur Folge haben und damit einen unangemessen hohen Kostenfaktor für Staat und Familien bilden. Die Maßnahmen von PARSET haben zum Ziel, hier schrittweise Verbesserungen zu schaffen¹.

Die Verbesserung der Infrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung für einen erfolgreichen Schulbesuch, sie muss aber zusätzlich durch weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Unterrichtsqualität ergänzt werden. Zwar übersteigt an den Schulen, die von der neuen FZ-finanzierten Infrastruktur profitiert haben, die Zahl der erfolgreichen Absolvent/innen weit die Vorgabe des Oberzielindikators, was jedoch dem zu niedrigen Anspruchsniveau geschuldet ist. Eine landesweite Wiederholerquote von 21% (2004) und eine interne Effizienz der Primarschule von nur 48,6% sprechen für die noch bestehenden erheblichen qualitativen Defizite des Grundschulsystems im Tschad. Angesichts des geringen Ausgangsniveaus sind die erzielten qualitativen Verbesserungen im Primarschul Sektor jedoch wichtige Schritte zur Umsetzung von EPT und MDG, auch wenn sie von der Zielerreichung noch weit entfernt sind.

Hinsichtlich des gleichberechtigten Zugangs von Mädchen und Jungen besteht weiterhin Handlungsbedarf. Positiv zu bewerten sind die Wirkungen des Vorhabens zur Stärkung der Rolle der Elternschaft und der Beteiligung der kommunalen Strukturen, die sich vor allem aus dem komplementären Ansatz von FZ und TZ ergeben haben. Das Vorhaben hatte Potenzial zur Gleichstellung der Geschlechter beizutragen (G1). Dieses Potenzial wurde konzeptionell nur teilweise umgesetzt. Negativ hat sich die Entscheidung ausgewirkt, die Schullatrinen als Eigenbeitrag allein den Eltern aufzubürden. Diese waren damit finanziell überfordert mit der Konsequenz, dass nicht ausreichend Latrinen errichtet wurden, was in islamisch geprägten Regionen ein wichtiges Hindernis für den Schulbesuch von Mädchen darstellt.

¹ Die Midterm Review des PARSET fand im April 2007 statt. Ergebnisse liegen noch nicht vor.

Das Vorhaben war auf die arme ländliche Bevölkerung ausgerichtet und hat die Elternvereinigungen im Rahmen der Standortwahl für die Schulbauten einbezogen. Im Vorhaben war eine intensive Mitwirkung der Zielgruppe in der Durchführung gegeben.

Durch das Projekt waren keine unmittelbaren ökologischen Wirkungen zu erwarten. Generell kann davon ausgegangen werden, dass Schulbildung an sich das Hygiene- und Umweltbewusstsein positiv beeinflusst.

Die Bedeutung der APE für die Auswahl der Schulstandorte, die Beteiligung der Eltern am Vorhaben durch den Bau von Klassen- und Nebenräumen, Latrinen sowie Brunnen oder durch Bepflanzung der Schulhöfe, die Steigerung der Ownership der Gemeinde für ihre Schule, aber auch das permanente außerordentlich große Engagement der Eltern für den laufenden Betrieb der Schulen sowie für die Bewusstmachung der Bedeutung von Bildung im Dorf sind tragende Elemente des Vorhabens. Das tschadische Sektorprogramm PARSET baut auch auf die Erfahrungen des Vorhabens auf und formalisiert eine aktive Partnerschaft von Staat und Nationaler Vereinigung der Elternvereine (FENAPET) im Sinne einer aktiven Rolle der APE bei der quantitativen und qualitativen Verbesserung des Bildungsangebotes.

Die Gebäude als solche sind einfach und funktional gebaut, so dass auf absehbare Zeit keine größeren Instandsetzungserfordernisse zu erwarten sind. Dies ist umso wichtiger, als die tschadischen Eltern bereits jetzt bis zur Grenze ihre Leistungsfähigkeit mit dem Betrieb der Schulen belastet sind und der tschadische Staat zukünftig seine Verantwortung stärker wahrnehmen muss. Da die Schulaufsicht aufgrund fehlender Transportmittel sehr eingeschränkt ist, werden auch weiterhin die Direktoren der Schulen zusammen mit den Eltern den Instandhaltungsbedarf erkennen und verwirklichen müssen.

Auf weiteren Schulraumbedarf zur quantitativen Umsetzung des Anspruchs einer "Bildung für alle" wird zum einen im Rahmen des PARSET, zum anderen durch die Erdöleinnahmen reagiert. Wie im Entwurf des neuen Schulgesetzes vorgesehen, wird der Sekundarstufe I (Collège) wachsende Bedeutung zukommen. Als Teil der allgemeinen Schulpflicht muss sie deutlich ausgebaut werden. Das staatliche Bildungsangebot ist weit davon entfernt, die immer größere Nachfrage nach Bildung befriedigen zu können. Zur Erreichung der MDG und von Bildung für alle sind massive Verbesserungen der Infrastruktur und der Lehrerqualifikation notwendig.

Die angelaufenen Sektorreformprogramme werden nur unter konsequenter Umsetzung der Planung und durch längerfristiges Engagement nachhaltig wirksam werden. Wir erwarten, dass die unter PARSET geplanten Qualität steigernden Maßnahmen und der weitere Ausbau der Infrastruktur (wenn auch mit Verzögerungen) letztlich doch noch wie geplant durchgeführt werden.

Zusammenfassend ergibt sich folgende Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens:

- Vor dem Hintergrund des weiterhin großen Nachfrageüberhangs bei Primarschulplätzen hatte das Vorhaben eine gute **Relevanz**, obwohl die qualitativen Engpassfaktoren weiterhin bestehen und die Fortschritte bei den Lernerfolgen der Primarschüler/innen immer noch unbefriedigend sind. Die Relevanz beurteilen wir als gut (**Teilnote Relevanz: 2**).
- Die durchschnittlichen Herstellungskosten von rd. 9.000 EUR pro Klassenraum sind angemessen, die interne Effizienz hat sich in den vergangenen Jahren durch die Sektorprogramme verbessert, ohne aber ein zufrieden stellendes Niveau erreicht zu haben. Insgesamt bewerten wir die **Effizienz** als noch zufrieden stellend (**Teilnote Effizienz: noch 3**).
- Der angestrebte Nutzungsgrad der Klassenräume von 45-50 Schülern (Projektzielindikator 1) wird deutlich übertroffen. Ohne Neubauten läge die durchschnittliche Schülerzahl jedoch noch höher. Die entwicklungspolitische **Effektivität** stufen wir daher als gut ein (**Teilnote Effektivität: 2**).

- Die **Nachhaltigkeit** stufen wir zusammenfassend als noch zufrieden stellend ein, da die Unterhaltungsleistungen für die Bauten zwar gering sind, diese jedoch vorrangig von den Eltern zu erbringen sind. Das staatliche Bildungsangebot sowie die finanziellen Kapazitäten des Landes sind weit davon entfernt, die immer größere Nachfrage nach Bildung befriedigen zu können. (**Teilnote Nachhaltigkeit: noch 3**).

Im **Gesamtvotum** ergibt sich trotz der guten Relevanz und Effektivität aufgrund der bestehenden qualitativen Defizite und der Nachhaltigkeitsrisiken eine insgesamt noch zufrieden stellende entwicklungspolitische Wirksamkeit (**Erfolgsbewertung insgesamt: Stufe 3**).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die fehlenden Schulmöbel beeinträchtigen massiv die Unterrichtssituation. An zukünftigen mit FZ-Mitteln geförderten Schulen sollten deshalb nicht nur für die im Rahmen des Programms erstellen Gebäude Möbel geliefert werden, sondern auch für die anderen festen Klassenräume.

Da Latrinen besonders für den Verbleib älterer Mädchen in der Schule von Bedeutung sind, sollten die Schulbaumaßnahmen von PRODALKA und PRODABO deren Bau in ihr Programm einbeziehen, dabei aber auch Konzepte zu deren Unterhaltung und zur Hygieneerziehung entwickeln sowie die Schulen entsprechend instruieren und begleiten.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, „Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Effizienz als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i.d.R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.