

Ex-post-Evaluierung – Côte d'Ivoire

>>>

Sektor: Grundbildung (CRS Kennung 11220)

Vorhaben: Primar- und Sekundarschulen in Bas Sassandra I – BMZ Nummer: 1998 66 252*

Programmträger: Ministère de l'Education (MEN), Bureau d'Exécution des Projets (BEP)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2014

	Vorhaben (Plan)	Vorhaben (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	15,24	18,03
Eigenbeitrag ** Mio. EUR	3,99	1,67
BMZ-Mittel Mio. EUR	11,25	***16,36

*) Vorhaben in der Stichprobe 2013

**) Regierung und Zielgruppe

***) einschl. reprogrammierter Mittel von 5,11 Mio. EUR

Kurzbeschreibung: Das Vorhaben umfasste den Bau und die Ausstattung von 480 Klassenräumen an 119 Primarschulen sowie von vier Sekundarschulen in der ländlichen Region Bas Sassandra im Westen der Côte d'Ivoire. Das Vorhaben stand in engem Zusammenhang mit einem landesweiten Bildungssektorprogramm der Weltbank. Die Gesamtkosten in Höhe von 18,03 Mio. EUR wurden aus FZ-Mitteln in Höhe von 16,36 Mio. EUR, ivoirischen Budgetmitteln in Höhe von 0,86 Mio. EUR sowie dem Eigenbeitrag der Zielgruppe in Höhe von 0,81 Mio. EUR finanziert. Die Zielgruppe leistete ihren Eigenbeitrag durch den Bau von Lehrerwohnungen.

Zielsystem: Oberziel des Vorhabens war die Erhöhung des Bildungsniveaus in der Region Bas Sassandra, unter besonderer Berücksichtigung der Mädchen und Frauen.

Programmziele waren die Verbesserung des Zugangs von Kindern im schulfähigen Alter in der Region Bas Sassandra zu Primar- und Sekundarschulen sowie die Verbesserung der Lernbedingungen.

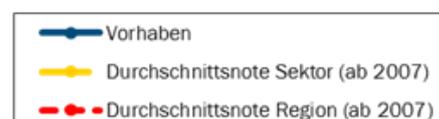
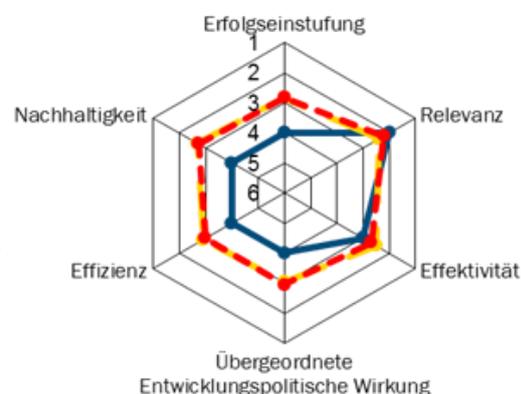
Die Zielerreichung auf den einzelnen Ebenen wird an Hand der Entwicklung der Einschulungsrate, der Abschlussrate, der Wiederholer- und Abbrecherquote und der Zahl der Schüler pro Klasse gemessen.

Zielgruppe: Kinder und Jugendliche im Alter von 6 bis 20 Jahren in der Programmregion.

Gesamtvotum: Note 4

Begründung: Hohe entwicklungspolitische Relevanz und signifikanter Beitrag zur Verbesserung des Zugangs zu Bildungsangeboten in der Programmregion, jedoch mangelhafter Betrieb der Schulen und inakzeptable Bildungsergebnisse.

Bemerkenswert: Eine robuste wartungsarme Auslegung kann den Verfall von Schulbauten unter problematischen Rahmenbedingungen signifikant verlangsamen, jedoch nicht gewährleisten, dass qualitativ akzeptabler Schulunterricht stattfindet. Eine Stagnation im Sektor sowie Beeinträchtigungen durch den Bürgerkrieg (2002-2011) beeinflussten den Erfolg eines ursprünglich in sich stimmigen FZ-Vorhabens negativ.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 4

Das Vorhaben weist eine hohe entwicklungspolitische Relevanz auf und hat - ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau – einen signifikanten Beitrag zur Verbesserung des Zugangs zu Bildungsangeboten in der Programmregion geleistet. Angesichts des mangelhaften Betriebs der Schulen, der inakzeptablen Bildungsergebnisse und des fehlenden Konzepts für die Sektorfinanzierung wird die Wirkung des Vorhabens insgesamt als „nicht zu-frieden stellend“ bewertet.

Relevanz

Die Wirkungskette, über eine Verbesserung der Infrastruktur eine Verbesserung des Bildungsniveaus zu erreichen, war zum Zeitpunkt der Programmplanung plausibel. Geplant war eine klare Arbeitsteilung der Geber im Rahmen eines Bildungssektorprogramms (PA-SEF: Projet d'appui au secteur éducation/formation), dessen Einzelmaßnahmen sich gegenseitig ergänzen sollten. Entscheidend war hier die Annahme, dass die komplementären Sektorreformen mit massiver Unterstützung der Weltbank beschleunigt umgesetzt werden würden.

Die Maßnahmen des FZ-Vorhabens waren entwicklungspolitisch hochgradig relevant, da die Einschulungsraten bei Programmprüfung 1998 mit 47 % außerordentlich niedrig lagen und die Mädchenbildung keine Priorität genoss. Das hohe Wachstumspotenzial der Einschulungsraten bei Verbesserung des Zugangs zu öffentlichen Schulen wurde bei Programmprüfung richtig erkannt. Die Betonung der Mädchenbildung spiegelt die Ziele der Millennium Development Goals zutreffend wider. Die Relevanz der Maßnahmen hat den Bürgerkrieg (2002-2011) überdauert. Das Vorhaben entsprach den Prioritäten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bei Programmprüfung und die Notwendigkeit einer Steigerung der Einschulungsraten ist nach wie vor aktuell.

Die Maßnahmen im Bereich der Sekundarbildung (namentlich kostenintensive Laborräume für den naturwissenschaftlichen Unterricht) waren aus heutiger Sicht physisch zu anspruchsvoll angelegt bzw. im Hinblick auf den Betrieb zu wenig durchdacht, insbesondere angesichts des völligen Fehlens eines Finanzierungskonzepts für den Bildungssektor.

Relevanz Teilnote: 2

Effektivität

Die Effektivität wird als knapp zufriedenstellend bewertet. Unter sehr schwierigen operativen Bedingungen (unter topographischen Gesichtspunkten schwierige Standorte, kriegerische Auseinandersetzungen, fehlende Regierungsleistungen) wurden im Programmgebiet der Zugang zu Bildung verbessert, die Schulwege verkürzt und die Vorbehalte gegen Mädchenbildung teilweise abgebaut. Demgegenüber fällt die angestrebte Verbesserung der Lernbedingungen deutlich ab.

Die Bruttoeinschulungsquoten waren bei Programmprüfung als Oberzielindikator spezifiziert, eignen sich aus heutiger Sicht aber besser als Programmzielindikator („Outcome-Ebene“). Die Einschulungsraten waren bürgerkriegsbedingt zunächst eingebrochen; sie stiegen nach Ende des Bürgerkriegs wieder an. Vieles deutet allerdings darauf hin, dass die Bevölkerung schneller wächst als das Bildungsangebot, so dass die Einschulungsraten zurückbleiben. Die Verfügbarkeit und die Zuverlässigkeit der Angaben werden durch konfliktbedingte Bevölkerungsbewegungen beeinträchtigt, deren Umfang nicht genau bekannt ist. Unstrittig ist, dass das Vorhaben den Zugang zu Grund- und Sekundarbildung signifikant verbessert hat.

Die Primar- und Sekundarschulen werden überwiegend als Ganztagschulen betrieben. Die Klassenräume werden durchgängig intensiv genutzt. Die Zahl von maximal 40 Schülern pro Klassenraum war bei Projektprüfung als Proxy-Indikator für die Lernbedingungen festgelegt worden, da bei einer wesentlichen Überbelegung erfahrungsgemäß kein adäquater Bildungserfolg erzielt wird. Die Zahl der Schüler pro Klasse liegt deutlich über den üblichen Sektornormen (40-45 Schüler) und dem daran orientierten Indikator. Ein systematischer mehrjähriger Vergleich der Schülerzahlen ist mangels entsprechender Daten nicht möglich. Jedoch berichten die Regionaldirektionen, dass immer noch Tausende von Kindern im Primar-

schulalter abgewiesen werden müssen. Die Einschulung der Mädchen hat deutlich zugenommen, schwankt aber je nach Standort. In der Primarstufe ist die Parität fast erreicht, während der Mädchenanteil in der Sekundarstufe stark abnimmt.

Bei Projektprüfung wurden die Abschluss- und die Wiederholerquoten als Projektzielindikatoren spezifiziert. Aus heutiger Sicht sind diese Quoten bei einem Vorhaben, das keinen Einfluss auf die Qualität des Unterrichts nimmt, eher auf der Oberzielebene (Impact) angesiedelt und gehen daher in die Bewertung der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen und die Effizienzbetrachtung (s.u.) ein.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Die Effizienz der Baumaßnahmen (Produktionseffizienz) wird bezogen auf die Grundschulen als gerade noch zufriedenstellend angesehen. Bei grundsätzlich geeigneten Baustandards (solide und wartungsarme Auslegung, Verwendung qualitativ hochwertiger Materialien) lagen die Einheitskosten des FZ-Vorhabens deutlich über den Planungen bei PP. Dies lag neben dem allgemein hohen Preisniveau in der Côte d'Ivoire vor allem daran, dass die Baumaßnahmen zu Kriegszeiten schwer zu überwachen waren und es zu Qualitätsmängeln in der Umsetzung kam, die nachträglich aufwändig behoben werden mussten (Sanierung der Deckenträger in einem Teil der Schulen). In den Sekundarschulen wirkten übertrieben hohe Ansprüche an die Ausstattung von Fach- und Verwaltungsräumen kostentreibend.

Den relativ hohen Kosten stehen ausgesprochen schlechte Bildungsergebnisse gegenüber (Allokationseffizienz). Viele Kinder werden eingeschult und nutzen die Ressourcen, wegen der extrem hohen Wiederholer- und Durchfallquoten erreichen aber nur wenige Schüler den Abschluss der Primarschule (siehe den folgenden Abschnitt zu den entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens). Die Selektion verstärkt sich in der Sekundarstufe noch, wobei gehäuft Teenagerschwangerschaften bei Schülerinnen auftreten, für die in den Schwerpunktschulen keine sicheren Übernachtungsmöglichkeiten in Internaten bestehen. Sektorreformmaßnahmen, die die Qualität des Unterrichts verbessern könnten, sind geplant, werden aber allenfalls erst mittelfristig wirksam werden.

Effizienz Teilnote: 4

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Da das Programm drei Jahre vor Beginn des ivoirischen Bürgerkriegs (2002-2011) konzipiert wurde, war die Zielsetzung rein sektoral ausgerichtet und umfasste keine Aspekte der Krisenprävention oder Konfliktbearbeitung.

Der Beitrag zur Oberzielerreichung (Impact) ist insgesamt nicht zufrieden stellend. Der Anteil der Wiederholer und der Schulabbrecher liegt deutlich über den bei Projektprüfung angestrebten (ohnein schon sehr hohen) 26 %. In vielen der im Zuge der Evaluierung besuchten Primarschulen bestand weniger als die Hälfte der Schülerinnen und Schüler die Abschlussprüfungen.

Positiv ist zu vermerken, dass in einer sehr schwierigen Epoche (Bürgerkriegsphase) der physische Zugang zu Primarschulen in ländlichen Gebieten der Programmregion qualitativ und quantitativ verbessert wurde, in denen zum Zeitpunkt der Planung entweder überhaupt kein Bildungsangebot oder keine geeigneten Räumlichkeiten existierten.

Die erreichten Verbesserungen im Zugang schlagen sich jedoch noch nicht in einer Erhöhung des Bildungsniveaus (Oberziel) nieder, da wesentliche Teile des Sektorprogramms nach dem Rückzug der Weltbank (und damit der komplementären Maßnahmen) nicht umgesetzt wurden. Die Qualität der Bildung wurde auf Schulebene bisher nicht verbessert; neue Reformvorhaben auf nationaler Ebene (Curricularreform, Übergang zu einem competence-based approach mit Neudefinition der Lernziele) sind in den Schulen noch nicht wirksam. Die Planungskompetenz des Bildungsministeriums hat unter den politischen Auseinandersetzungen der letzten Dekade deutlich gelitten. Die Bemühungen der neuen Regierung um eine Systematisierung der Schulentwicklungsplanung und Entpolitisierung sind sichtbar, stecken aber noch im Anfangsstadium.

Grundsätzlich sind alle Schulen der Stichprobe mit Lehrkräften versorgt. Deren Ausbildungsniveau und Engagement sind jedoch unterschiedlich. Ungünstig wirkt sich für die Erreichung des Oberziels aus, dass bei vielen Lehrkräften berufsständische Interessen das berufsethische Bewusstsein stark überlagern; Lehrerstreiks führen zu wochenlangem Unterrichtsausfall, die Verantwortung für die schlechten Bildungsergebnisse wird den Eltern zugeschoben. In den großen mehrzügigen Sekundarschulen macht sich das Fehlen von administrativer Erfahrung, Leitungskompetenz und Gebäudemanagement negativ bemerkbar. Vielen negativen Beobachtungen stehen nur wenige positive Beispiele für individuelles Engagement von Lehrkräften gegenüber.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 4

Nachhaltigkeit

Trotz des zur Zeit noch relativ guten Allgemeinzustandes der Schulbauten ist die Nachhaltigkeit aufgrund fehlender Mittel für Instandhaltung und eines gering ausgeprägten Bewusstseins für zeitnahe substanzielle Reparaturen in der Mehrzahl der besuchten Schulen nicht gesichert. Dies wird in absehbarer Zeit den Zugang zu und die Nutzbarkeit der Schulen beeinträchtigen. Ferner ist es nicht gelungen, die Qualität und Motivation der Lehrkräfte im gleichen Tempo wie die Zahl der Schulen und Klassenräume zu steigern, was der Qualität und Nachhaltigkeit der Lehre abträglich ist.

Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Infrastruktur werden insbesondere die Ableitung von Regenwasser auf dem Schulgelände, die Beseitigung von Rissen und Löchern in Böden und an Terrassen und der Ersatz beschädigter Holztüren vernachlässigt. Einige Schulen sind aufgrund der Unterhöhlung der Fundamente durch eindringendes Regenwasser akut erosionsgefährdet. Die Wirkungen der sanitären Einrichtungen im Sinne einer nachhaltigen Verbesserung der Hygiene wurden aufgrund fehlender Wasserversorgung nicht erreicht. Es ist aus heutiger Sicht schwer nachvollziehbar, warum dieser Aspekt bei der Programmplanung außer Acht gelassen wurde.

Die Beteiligung der Eltern am Schulbetrieb über die sog. Comités de Gestion (COGES) ist allgemein etabliert und kleinere Reparaturen, z.B. an Schulmöbeln oder Wandtafeln, werden auch durchgeführt. Wie auch in anderen Entwicklungsländern sind die ehrenamtlichen Gremien jedoch mit periodisch notwendigen größeren Reparaturen (z.B. Dachreparaturen, Gesamtanstrich) überfordert. Die Notwendigkeit der Prävention von Erosions- und Insektenschäden wird meist nicht erkannt. Die Zahlungsbereitschaft der Eltern für Bücher, Hefte, Schulküchen und Sonderumlagen stößt auch in einem wirtschaftlich relativ dynamischen Gebiet wie Bas Sassandra an Grenzen, zumal von der Politik betont wird, dass die Primarbildung kostenlos sei. Der in den 90er Jahren verfolgte Ansatz, das Fehlen einer Sektorfinanzierungsstrategie durch Selbsthilfe der Begünstigten (bzw. ihrer Eltern) ausgleichen zu wollen, hat sich aus heutiger Sicht nicht bewährt.

Das Problem eingeschränkter Nachhaltigkeit ist in den Sekundarschulen noch deutlicher sichtbar als in den Primarschulen. Zwar verfügen die Sekundarschulen über ein Budget für laufende Kosten, dessen Höhe steht jedoch in keinem Verhältnis zu den Anforderungen der Einrichtungen. So ist für die Sekundarschulen mit mehreren tausend SchülerInnen kein Hausmeister vorgesehen. Ergebnis ist, dass die Wasser- und Stromversorgung nicht mehr zuverlässig funktionieren und teilweise akute Gefahren von freiliegenden Kabeln, abgeplatzten Kacheln, Insektenbefall, wuchernden Bäumen etc. ausgehen. Teile der Sekundarschulen wie z.B. Sanitärtrakte und Fachräume sind nicht mehr voll funktionsfähig. Die Einschränkungen werden in den kommenden Jahren voraussichtlich noch deutlich zunehmen.

Nachhaltigkeit Teilnote: 4

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien **Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen** 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	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufriedenstellendes 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 (zufriedenstellende 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.