

Ägypten: Bau von Grundschulen – Phase I/II

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	11220 - Grundschulbildung	
BMZ-Projektnummer	1994 66 301	
Projektträger	General Authority for Educational Buildings (GAEB)	
Consultant	Dorsch Consult, München	
Jahr der Schlussprüfung	2004	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	1. Quartal 1996	1. Quartal 1996
Durchführungszeitraum	3,5 Jahre	5 Jahre
Investitionskosten	38,1 Mio EUR	37,8 Mio EUR
Eigenbeitrag	3,8 Mio EUR	3,5 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	34,3 Mio EUR	34,3 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	keine	keine
Erfolgseinstufung	2	
• Signifikanz/Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben „Bau von Grundschulen - Phase I/II" wurde als offenes Programm konzipiert und umfasst den Neubau, die Erweiterung und die Rehabilitierung von Grundschulen in den Gouvernoren Qena (Oberägypten, nördlich von Luxor) und Beheira (Nil-Deltagebiet). Außerdem wurden Schulmöbel, Einrichtungsgegenstände für den Träger und ein degressiver Fonds für die laufende Unterhaltung der Bausubstanz mitfinanziert. Die Phasen I und II sind Teil eines Serienvorhabens mit inzwischen fünf Phasen. Durch die Maßnahmen sollten 2.300 Klassen für etwa 80.000 Grundschülerinnen und Grundschüler geschaffen bzw. erhalten werden.

Mit dem Programm soll ein Beitrag zur Verbesserung des Zugangs für Kinder im Vorschul- und Grundschulalter zu Grundbildungseinrichtungen sowie zur Steigerung der Effizienz des Grundschulunterrichts in den Programm-Gouvernoren (Programmziele) geleistet werden. Indikatoren hierfür waren (a) die Zunahme der Einschulungsraten auf 65% bei Mädchen und mind. 70% bei Jungen, (b) Klassenfrequenzen von höchstens 40 Schülern in mind. 80% der finanzierten Klassen, (c) ein Platzangebot von mind. 0,75 qm je Schüler und (d) Nutzung der Schulen von nur einer Schulgemeinde (Ein-Schichtbetrieb) in mind. 80% der Programmschulen. Oberziel des Vorhabens ist ein Beitrag zur Verbesserung der Grundbildung. Das Vorhaben ist als ein Beitrag zur ägyptischen Schulreform und komplementär mit Programmen anderer Geber, vor allem mit dem „Enhanced Education Program“ von EU/Weltbank, konzipiert. Projektträger ist die dem Erziehungsministerium beigeordnete Schulbaubehörde, die „General Authority for Educational Buildings“ (GAEB).

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

Die Auswahl der beiden Programm-Gouvernorate Beheira und Qena erfolgte aufgrund ihrer speziellen sozio-ökonomischen Situation als besonders arme Regionen. Beide Gouvernorate waren stark landwirtschaftlich geprägt und wiesen bei Programmprüfung einen überdurchschnittlich hohen Anteil an armen städtischen und ländlichen Haushalten auf.

Die Planung der Standorte innerhalb der Gouvernorate wurde durch ein Geografisches Informationssystem unterstützt, das u. a. die Visualisierung der Verteilung der Schulen und Siedlungen ermöglichte und dadurch die endgültige Standortauswahl erleichterte. Um die Schulen ordnungsgemäß zu unterhalten, wurde mit Unterstützung des Consultant ein dezentrales Unterhaltungssystem eingeführt, das den einzelnen Schulen nach Vorlage auf Antrag zur Verfügung steht und das in den ersten drei Jahren zu 70% aus FZ-Mitteln und zu 30% aus Mitteln des ägyptischen Schulbudgets finanziert wird.

Das FZ-Vorhaben konzentrierte sich auf einen Beitrag zur Beseitigung der Engpässe im Bereich des Primarschulbaus (Klassen 1-5, ab 2004 auch Klasse 6). Der Grundbildungszyklus, d.h. die obligatorische Schulzeit, beträgt in Ägypten 8 bzw. zukünftig 9 Jahre.

Wesentliche Abweichungen von dieser Konzeption sind nicht aufgetreten.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die Programmmaßnahmen haben zur Verdichtung des Schulnetzes und zur Erleichterung des Zugangs zu den Primarschulen beigetragen. Insgesamt konnten 2.437 statt der geplanten 2.300 Klassen neu gebaut bzw. rehabilitiert werden. Damit stehen für etwa 100.000 Grundschülerinnen und Grundschüler neue oder verbesserte Schulplätze zur Verfügung, das sind etwa 20.000 mehr als bei Prüfung erwartet.

Der anlässlich der Programmprüfung erwartete Beitrag zur Reduzierung der Analphabetenrate wird durch die bereitgestellten Schülerplätze geleistet. Allerdings sind die Schulleistungen der Kinder bis zum vollendeten fünften Schuljahr sehr unterschiedlich. Da gleichzeitig landesweit massive Kampagnen zur Reduzierung der Abbrecherquoten erfolgreich durchgeführt wurden, ist davon auszugehen, dass die Mehrheit der einmal eingeschulten Kinder zur Zeit acht bzw. ab dem nächsten Jahr neun Jahre lang die Schule besuchen und die Lerninhalte entsprechend absichern wird. Für die angestrebte größere Effizienz des Unterrichts genügen die Programmmaßnahmen (insbesondere Infrastruktur) aber nicht. Neben generellen sektoralen Veränderungen sind hier in erster Linie Maßnahmen zur Lehrerqualifizierung sowie Schüler orientierte Methoden nötig.

Primarschulunterricht in Ägypten ist kostenfrei, allerdings entstehen den Familien Ausgaben für Schreibmaterial und oft auch für "freiwillige" Schuluniformen. Um zu vermeiden, dass für Waisen oder Kinder aus bedürftigen Familien der Schulbesuch nicht finanzierbar ist, haben die Schulen die Möglichkeit, Gebühren ganz oder teilweise zu erlassen. Finanziell belastend ist allerdings der kostenpflichtige Nachhilfeunterricht, der an den meisten ägyptischen Schulen üblich ist und in Einzelfällen bis zu einem Drittel des Familieneinkommens kosten kann. Arme Familien mit mehreren Kindern sind davon besonders betroffen, prohibitive Wirkungen sind allerdings nicht erkennbar. Ein Verbot kann die Praxis nicht unterbinden, da der Schulerfolg der Kinder davon abhängt. Wirkungsvoller könnte der an einer Reihe von Schulen organisierte kostenlose Nachmittagsunterricht sein.

Das Vorhaben kommt in hohem Maße Armen zu Gute und dient damit der unmittelbaren Armutsbekämpfung. Ein Vergleich der Armutslinien 1995/96 und 1999/2000 bestätigt die Richtig-

keit der Auswahl der beiden Gouvernorate im Blick auf das Ziel der Armutsbekämpfung. Das Programm hat durch die Verkürzung der Schulwege gezielt positive Wirkungen auf die Mädcheneinschulung und damit auf die überproportionale Erhöhung der Einschulungsrate der Mädchen gehabt. Weder von den Baumaßnahmen noch von den neu errichteten Sanitäranlagen mit der damit notwendigen Fäkalienentsorgung gehen nennenswerte Umweltwirkungen aus.

In Ägypten sind zahlreiche multi- und bilaterale Geber im Bildungswesen tätig. Allerdings sind die Fortschritte im qualitativen Bereich, z.B. durch das „Education Enhanced Program“ von EU/Weltbank, das Lehrer mit neuen Methoden und Lehrmaterialien vertraut machen soll, hinter den Erwartungen zurück geblieben. Die seit langem angekündigte Curriculareform wurde bisher nur in Ansätzen verwirklicht und die bestehenden Curricula durch die neuen Konzepte überfrachtet. Neue Curricula, an denen amerikanische Berater und Fachkräfte mitarbeiten sollten, wurden mit größter Skepsis betrachtet. USAID zielt in Zusammenarbeit mit CARE auf eine höhere Qualität von Mädchenbildung in ländlichen Gegenden und UNICEF fördert Einklassenschulen, um Mädchen, die keine Schulbildung bekommen oder diese vorzeitig abgebrochen haben, eine neue Bildungschance zu geben. Das FZ-Vorhaben bzw. die GAEB haben auf lokaler Ebene bisher zu wenig Kooperation mit diesen Initiativen zur Lehrerfortbildung, Mädchenförderung und Elternbeteiligung angestrebt und sollten diese zukünftig gezielt in den Programm-Gouvernoraten aufbauen bzw. verstärken.

Die Programmziele wurden insgesamt übertroffen: So liegen die Einschulungsraten (brutto) bei Schlussprüfung bei 100% in Qena (davon 105% der Jungen und 95% der Mädchen) und bei 95% in Beheira (100% der Jungen, 90% der Mädchen). Die Vorgaben zur Verringerung der Klassenstärken auf 40 Kinder und zur Reduzierung des Schichtunterrichts wurden erfüllt; im Schnitt stehen für jeden Schüler gut 1 qm Fläche zur Verfügung. Ein Problem ist allerdings die Übernahme der Unterhaltung der Schulen nach Auslaufen des aus FZ-Mitteln mitfinanzierten Unterhaltungsfonds. Möglicherweise wird die Wartung nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt werden. Insgesamt werden die Schulen aber im Rahmen des regulären ägyptischen Wartungsprogramms weiter betreut. Bezogen auf das Oberziel hat das Vorhaben einen quantitativen Beitrag zur Verbesserung der Grundbildung geleistet. Die beabsichtigte qualitative Verbesserung der Grundbildung trat zwar – gemessen an Wiederholer- sowie Abbrecherquoten – ein, jedoch ist ein nennenswerter Betrag durch die Programmaßnahmen daran nicht erkennbar. Daher halten wir das Oberziel nur für eingeschränkt erreicht.

Die zusammenfassende Beurteilung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens erfolgt anhand der nachfolgenden Schlüsselkriterien:

Die Effektivität beurteilen wir als zufrieden stellend (Stufe 2). Alle quantitativen Programmzielindikatoren wurden teilweise erheblich übertroffen. Dies wurde durch allgemeine und landesweite Trends verstärkt. Durch die Maßnahmen (Verbesserung der Infrastruktur und vor allem Ausstattung der Schulen und Klassenräume) haben sich die Arbeitsbedingungen und die Atmosphäre an den Programmschulen sichtbar verbessert. Auswirkungen auf die Unterrichtsqualität sind jedoch dadurch nicht eingetreten. Unsicherheit besteht bei der ordnungsgemäßen Unterhaltung der Klassenräume durch das dezentrale Unterhaltungssystem nach Beendigung der FZ-Mitfinanzierung.

Die Effizienz des Programms ist angesichts des Umfangs und der Qualität der geschaffenen Schulplätze als zufrieden stellend (Stufe 2) zu bewerten. Korrekturen und Verbesserungen der Bau- und Auslegungsstandards und die Entwicklung kostengünstiger Standardschulen und Möblierungen ermöglichten es, 25% mehr Schulplätze bereit zu stellen als ursprünglich vorgesehen.

Das Oberziel, ein Beitrag zur Verbesserung der Grundbildung, konnte lediglich in quantitativer Hinsicht (besserer Zugang für Mädchen und Jungen) erreicht werden, während qualitative Wir-

kungen (Indikatoren: Senkung der Wiederholer- und Abbrecherquoten) durch die fast ausschließlich baulich bzw. technisch ausgerichteten FZ-Maßnahmen nicht nennenswert beeinflusst werden konnten. Dazu waren auch Wirkungen von Programmen anderer Geber zur Verbesserung der Unterrichtsqualität erwartet worden, die aufgrund unzureichender Koordination der ägyptischen Seite bisher nur in geringerem Umfang eingetreten sind. Eine verstärkte Zusammenarbeit auf lokaler Ebene zur Mädchenförderung, Beteiligung der Eltern und Lehrerfortbildung wurde im Verlauf des Vorhabens nicht entwickelt. Wünschenswerte strukturelle Wirkungen über das FZ-Vorhaben hinaus konnten weder vom dezentralen Unterhaltungssystem noch vom Geografischen Informationssystem erzielt werden. Signifikanz und Relevanz des Vorhabens werden daher insgesamt als ausreichend bewertet (Stufe 3).

Insgesamt wird das Vorhaben Bau von Grundschulen - Phase I/II mit zufrieden stellender entwicklungspolitischer Wirksamkeit bewertet (Stufe 2).

Projekt übergreifende Schlussfolgerungen

Es haben sich keine Projekt übergreifenden Schlussfolgerungen ergeben.

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 unten 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.