

Eritrea: Grundbildungsprogramm

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	11 22 0 / Grundschulbildung	
BMZ-Projektnummer	1995 66 522	
Projektträger	Ministry of Education (MoE)	
Consultant	Hydroplan Ingenieur – Gesellschaft mbH, Worms	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2007	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	2. Quartal 1996	3. Quartal 1996
Durchführungszeitraum	30 Monate	77 Monate
Investitionskosten	2,84 Mio. EUR	2,67 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,28 Mio. EUR	0,24 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	2,56 Mio. EUR	2,43 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	-
Erfolgseinstufung	2	
• Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben „Grundbildungsprogramm“ zielte darauf ab, einen Beitrag zur Verbesserung der Grundbildung in drei ehemaligen Provinzen Eritreas (Barka, Gash-Setit und Senhit) zu leisten (Oberziel). Die Programmziele bestanden in der Verbesserung des Zugangs zu öffentlichen Primarschulen sowie der Verbesserung der Lernbedingungen. Zielgruppe waren Kinder im schulpflichtigen Alter und überalterte SchülerInnen. Das Programm umfasste den Neubau bzw. die Erweiterung von 19 Primarschulen und 1 Sekundarschule einschließlich Lehrerwohnungen, deren Ausstattung mit Mobiliar, Beratung und Bereitstellung von Ausrüstung zur Schulkartierung sowie Consultingleistungen.

Indikatoren zur Messung der Oberzielerreichung waren nicht vorgegeben. Die Programmziele sollten als erreicht gelten, wenn sich innerhalb von 5 Jahren nach Programmbeginn in der Programmregion die Nettoeinschulungsrate von rd. 15 % auf rd. 35 % erhöht und die Abbruchrate im gleichen Zeitraum von 45 % (national) auf rd. 35 % (Programmregion) verringert hat.

Aus heutiger Sicht sind zu den ursprünglichen Zielen und Indikatoren folgende Anmerkungen zu machen:

- Einschulungs- und Abbrecherquoten sind eher der Oberzielebene zuzuordnen. Allerdings erscheint fraglich, ob das Programm einen entscheidenden Einfluss auf die Abbrecherquoten nehmen konnte. Angesichts der Konzentration auf Infrastrukturverbesserung steht die Verbesserung des Zugangs gegenüber qualitativen Verbesserungen deutlich im Vordergrund.
- Es fehlt eine in diesem Sektor übliche Differenzierung der Indikatoren nach Geschlecht.
- In einzelnen Fällen sind die Ausgangsdaten nur schwer nachvollziehbar. Dies gilt insbesondere für die Abbrecherquote von 45 %.

Für die Bewertung der Oberzielerreichung werden daher die Brutto- und Nettoeinschulungsraten auf der Primarstufe herangezogen. Ergänzend werden auch Abschluss- bzw. Versetzungsquoten berücksichtigt. Die Bewertung der Programmzielerreichung erfolgt anhand der Nutzung der Klassenräume.

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

Das Bildungswesen Eritreas wurde und wird von verschiedenen bi- und multilateralen Gebern unterstützt. Das Vorhaben war das erste Engagement der deutschen Finanziellen Zusammenarbeit in diesem Sektor. Ein zeitgleich geplantes Vorhaben der deutschen Technischen Zusammenarbeit zur Unterstützung der Curriculaentwicklung sowie der Lehreraus- und -fortbildung wurde nicht umgesetzt.

Aufgrund einer im Durchführungsverlauf erfolgten Verwaltungsreform ist die Abgrenzung der Programmregion unter der damaligen bzw. heutigen Verwaltungsstruktur nicht völlig vergleichbar. Das ursprünglich aus den Provinzen Barka, Gash-Setit und Senhit bestehende Programmgebiet entspricht weitgehend den heutigen Regionen Gash Barka und Anseba. Auch in der Region Debub, die von Zerstörungen durch einen in 1998 ausgebrochenen Grenzkonflikt mit Äthiopien stark betroffenen war, wurden an vier Schulen Maßnahmen finanziert.

Das offene Programm konzentrierte sich auf die Verbesserung der schulischen Infrastruktur in der Programmregion. Die Durchführungszeit bis zur Inbetriebnahme der letzten Schulen hat sich auch kriegsbedingt erheblich verlängert und belief sich auf 77 Monate gegenüber ursprünglich erwarteten 30 Monaten.

Aufgrund von Kostensteigerungen und eines sich verändernden Beratungsbedarfs musste der Programmumfang reduziert werden. Anstelle des geplanten Neubaus bzw. der Instandsetzung sowie Möblierung von insgesamt 33 Primarschulen wurden 19 Primar- und 1 Sekundarschule gebaut oder erweitert (einschließlich Lehrerunterkünften, sanitären Einrichtungen, Wasserversorgung, Elektroinstallation) und mit Mobiliar ausgestattet. Für die Schulkartierung wurde EDV-Ausstattung bereitgestellt und Mitarbeiter des Programmträgers in deren Anwendung beraten und geschult. Auf die geplante Entwicklung eines Wartungskonzeptes und die Bereitstellung von Ausstattung für die Gebäudeunterhaltung wurde verzichtet, da der Programmträger die Ergebnisse eines mit dänischer Unterstützung zu entwickelnden landesweiten Unterhaltungskonzeptes abwarten wollte.

Der gewählte Programmansatz hat sich in weiten Teilen bewährt. Die technische Auslegung der Bau- und Ausstattungsmaßnahmen ist insgesamt funktions- und bedarfsgerecht. Aus heutiger Sicht ist das Fehlen von Umfassungsmauern jedoch kritisch zu bewerten. Auch wurden an die lokalen Akteure zu hohe Erwartungen gestellt. So mussten die Consultingleistungen zur Unterstützung des Programmträgers bei der Bauplanung und -aufsicht deutlich ausgeweitet werden. Daher wurde eine geplante Komponente zur Lieferung von Fahrzeugen, Ausrüstung und Werkzeugen für die Bauüberwachung nicht umgesetzt. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten tragen Schulgemeinden und Lehrer-Elternkomitees erkennbar zu einer Verbesserung des schulischen Umfelds und des Schulbetriebs bei. Ein angestrebter Eigenbeitrag der Zielgruppe in Höhe von 10 % der Investitionskosten konnte jedoch nicht erreicht werden.

Verbleibende Restmittel in Höhe von rund 0,13 Mio. EUR sollen unter einem Folgevorhaben (Bau von Sekundarschulen – BMZ-Nr. 2001 66 207) für den Bau und die Ausstattung von Sekundarschulen verwendet werden.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Das Programm hat durch Bereitstellung bedarfsgerecht ausgestatteter Schulen und Lehrerunterkünfte den physischen Zugang zu Schulen und das Lernumfeld verbessert. Rund 9.000 SchülerInnen wird pro Jahr der Schulbesuch ermöglicht, weitere rund 9.000 SchülerInnen profitieren von einem verbesserten Lernumfeld. Damit trägt das Programm dazu bei, für diese SchülerInnen die Voraussetzungen für bessere Einkommensmöglichkeiten, mehr Selbstbestimmungspotential und gesellschaftliche Teilhabe zu schaffen. Die volle Wirkung können diese Maßnahmen jedoch nur entfalten, wenn es gelingt, auch die Relevanz und Qualität der schulischen Bildung weiter zu verbessern. Diesbezüglich wurden von der eritreischen Regierung mit Unterstützung verschiedener Geber bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, die unter dem Education Sector Development Programme, einem 5-Jahresplan für die Weiterentwicklung des Bildungssystems, fortgeführt werden sollen.

Die Zahl der Kinder im Schulalter, die keine Schule besuchen, ist in Eritrea weiterhin hoch. Es sind v. a. Kinder aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen, denen der Schulbesuch verwehrt bleibt. Angesichts einer hohen Armutsquote von über 60 % der Bevölkerung und der z. T. sehr abgelegenen Programmstandorte ist dennoch von einer unmittelbaren Armutswirkung des Programms auszugehen.

Zum Zeitpunkt der Programmplanung bestanden keine signifikanten geschlechtsspezifischen Unterschiede in den Einschulungs-, jedoch in den Wiederholer- und Abbrecherquoten. Das Vorhaben war nicht auf eine gezielte Förderung der Bildungsbeteiligung von Mädchen ausgerichtet, es trug jedoch geschlechtsspezifischen Bedürfnissen Rechnung (z. B. durch getrennte Latrinen). Potenzial zur Verbesserung der Genderwirkungen war gegeben. So hat das Vorhaben mit der Verdichtung des Schulnetzes einen Beitrag geleistet, die Voraussetzungen für den Schulbesuch von Mädchen zu verbessern. Tatsächlich ist jedoch bei den Einschulungsraten eine zunehmende Kluft zwischen Jungen und Mädchen zu beobachten.

Das Vorhaben war konzeptionell nicht auf Umwelt- und Ressourcenschutz ausgerichtet. Von den Maßnahmen gehen keine nennenswerten Umweltbelastungen aus, geringe Einwirkungen wie Bodenversiegelungen sind tragbar und erfordern keine gesonderten Umweltschutzmaßnahmen.

Eltern und Schulgemeinden waren durch die vorgesehenen Eigenbeiträge in die Durchführung eingebunden und nehmen über Eltern-Lehrer-Komitees auch Einfluss auf den Schulalltag. Die gezielte Förderung des Selbsthilfepotentials bzw. dezentraler Verwaltungsstrukturen stand jedoch nicht im Vordergrund des Programmkonzepts.

Wir bewerten die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens anhand der folgende fünf Teilkriterien:

Relevanz: Stufe 2

Das Vorhaben hat mit der Bereitstellung schulischer Infrastruktur an einem damals wie heute für die Zielgruppe bedeutsamen und für die Partnerregierung prioritären Engpass angesetzt. Es war direkt grundbedürfnis- und armutsorientiert. Mit der Verbesserung des Zugangs zu Primarschulbildung leistet das Vorhaben einen Beitrag zur Verwirklichung des Rechts auf Bildung und insbesondere des von der internationalen Staatengemeinschaft verfolgten Ziels einer universellen Grundbildung. Die Programmmaßnahmen waren in umfassendere Anstrengungen und eine insgesamt sinnvolle Sektorpolitik zur Entwicklung des Grundbildungswesens eingebettet. In Verbindung mit Aktivitäten der eritreischen Regierung und anderer Geber zur Verbesserung der Bildungsqualität und -relevanz war das Vorhaben entwicklungspolitisch relevant.

Effektivität: Stufe 2

Die Programmziele sind auch aus heutiger Sicht relevant und angemessen. Die zur Messung der Programmwirkungen vorgesehenen Indikatoren waren dagegen nur mit Einschränkungen geeignet. Alle Schulen werden zweckgemäß genutzt, meist im Doppelschichtbetrieb sowie zusätzlich für Alphabetisierungsprogramme. Die durchschnittliche Klassenstärke liegt bei 55 SchülerInnen. Insgesamt besuchten im Schuljahr 2005/06 rd. 17.900 Kinder die Programmschulen.

Effizienz: Stufe 3

Aufgrund erheblicher Kostensteigerungen konnten die ursprünglich vorgesehenen Maßnahmen nicht im vollem Umfang umgesetzt werden. Unter Berücksichtigung kriegsbedingter Sonderfaktoren und der z. T. schwer zugänglichen Schulstandorte ist das Kosten-Nutzenverhältnis insgesamt noch angemessen und der Aufwand mit Blick auf die erzielten Wirkungen gerechtfertigt. Trotz auf hohem Niveau verharrender Wiederholerquoten von rd. 20 % hat sich die interne Effizienz aufgrund rückläufiger Abbrecherquoten insgesamt verbessert. Während 2001/02 im Durchschnitt 8,2 Jahre benötigt wurden, um den 5-jährigen Grundschulzyklus zu durchlaufen, waren es 2003/04 nur noch 7,1 Jahre.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Stufe 2

Eine Verbesserung des Bildungsniveaus und insbesondere der Grundbildung stellt ein wichtiges Element von Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsstrategien dar. Das Oberziel einer Verbesserung der Grundbildung in der Programmregion ist auch aus heutiger Sicht relevant und angemessen. Die zur Messung der Programmwirkungen vorgesehenen Indikatoren waren dagegen nur mit Einschränkungen geeignet. Eritrea verzeichnet landesweit wie auch in der Programmregion beachtliche Steigerungen der Schülerzahlen und der Einschulungsquoten; die ursprünglich vorgesehenen Zielwerte wurden deutlich übererfüllt:

	1994/95				2003/04			
	Eritrea	Barka	Gash-Setit	Senhit	Eritrea	Anseba	Debub	Gash-Barka
Bruttoeinschulungsquote (%)								
Gesamt	54,1 ¹	19,6	40,2	34,8	71,7	72,8	100,5	64,7
Mädchen	51,1				65,2			
Jungen	56,7				77,9			
Nettoeinschulungsquote (%)								
Gesamt	29,5 ²	9,3	14,7	21,5	51,5	51,5	73,0	44,8
Mädchen	29,7				48,3			
Jungen	29,2				54,5			

¹ Lt. PPB: 47,4 % in 1994

² Lt. PPB: 25,9 % in 1994

Das Vorhaben hat hierzu einen Beitrag geleistet: Die derzeitige Einschulung, die den unter dem FZ-Programm neu geschaffenen Schülerplätzen zuzurechnen ist, entspricht ca. 1,8 % der landesweiten Schülerzahlen auf der Primar- und Mittelstufe bzw. 2,7 % der entsprechenden Schülerzahlen der Programmregion. Einschränkungen ergeben sich aus einer insgesamt zunehmenden Kluft bezüglich der Bildungsbeteiligung von Mädchen und Jungen, die sich mit einem Mädchenanteil von 43 % auch in den Schülerzahlen der Programmschulen niederschlägt. Damit profitieren Mädchen bisher nicht in gleichem Maße wie Jungen von dem Programm. Die Teilnehmer der an den Schulen durchgeführten Alphabetisierungsprogramme sind in der weit überwiegenden Mehrheit Frauen. Vergleichsstudien zur Beurteilung der Entwicklung der Lernergebnisse sind noch nicht verfügbar. Hilfsweise herangezogene Beurteilungskriterien wie Abschluss- bzw. Versetzungsquoten haben sich in den letzten Jahren positiv entwickelt:

Abschluss- bzw. Versetzungsquoten (%)	Eritrea ³		
	1994/95	2001/02	2003/04
Gesamt	55	70,9	78,0
Mädchen		69,8	77,5
Jungen		71,7	78,3

Negative Programmwirkungen sind nicht erkennbar.

Nachhaltigkeit: Stufe 2

Sofern es nicht zu einer Zerstörung von Schulen im Fall eines Wiederaufflammens kriegerischer Auseinandersetzungen kommt, erscheint, deren langfristige Nutzung gewährleistet. Nach mehrjährigem Betrieb sind die Schulen insgesamt in einem guten bis akzeptablen Zustand. Die Nachhaltigkeit der Bausubstanz ist jedoch aufgrund fehlender Instandhaltungsbudgets gefährdet. Das derzeitige System der Schulunterhaltung setzt in hohem Maße auf Eigenbeiträge von Eltern und Schulgemeinden. In Anbetracht der weitverbreiteten Armut können diese die erwarteten Beiträge nicht immer leisten. Dennoch ist nicht zu erwarten, dass sich aufgrund einer unzureichenden Schulunterhaltung die entwicklungspolitische Wirksamkeit zukünftig so gravierend verschlechtert, dass keine ausreichenden entwicklungspolitischen Wirkungen mehr erreicht werden. Die Regierung Eritreas räumt einer Verbesserung des Bildungsniveaus der Bevölkerung nachweislich hohe Priorität ein und verfolgt eine insgesamt sinnvolle Sektorpolitik. Es ist davon auszugehen, dass diese Anstrengungen fortgeführt werden.

Insgesamt beurteilen wir unter Abwägung der o. g. Teilkriterien die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens als gut (Stufe 2).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

- Die Einbeziehung von Standorten in ein Programm sollte nicht an die Erfüllung starrer Vorgaben bezüglich von der Bevölkerung zu erbringender Eigenleistungen gebunden werden. Eine flexible Anpassung an die jeweilige Leistungsfähigkeit der unterschiedlichen Schulgemeinden bzw. an sich im Durchführungsverlauf verändernder Umfeldbedingungen sollte möglich sein. Im Sinne eines umfassenden Partizipationsverständnisses sollten auch nicht monetär bewertbare Beiträge der Bevölkerung als wichtiger Wert an sich anerkannt werden. Zur Sicherstellung einer angemessenen Finanzierung der Schulbetriebskosten einschließlich größerer Reparatur- und Instandhaltungsmaßnahmen benötigen die Schulen ergänzend zu den Beiträgen der Schulgemeinden reguläre Budgetzuweisungen.
- Zur Absicherung eines ordnungsgemäßen und nachhaltigen Schulbetriebs reicht es häufig nicht aus, den Nachweis von Budgeteinstellungen für Betriebskosten wie Lehrergehälter oder Instandhaltung zu verlangen, da diese von der effektiven Mittelbereitstellung abweichen können. Auch sind finanzielle Aspekte nur Teil eines meist komplexeren Problems.

³ Keine regionalen Daten verfügbar.

So scheitert die Besetzung vorhandener Stellen auch an der Unattraktivität abgelegener Standorte. Eine Beschränkung von Auflagen auf Programmeinrichtungen oder einzelne Ausgabenkategorien birgt die Gefahr von Insellösungen zu Lasten anderer Standorte bzw. Systemkomponenten. Die Hebelwirkung eines Einzelvorhabens ist häufig zu begrenzt, um sektorweite Reformen zu erreichen. In diesen Fällen bietet es sich an, prioritäre Reformthemen gemeinsam mit anderen Gebern im Rahmen eines koordinierten Sektordialogs mit der Partnerregierung aufzugreifen und das Vorhaben, bzw. die weitere Unterstützung des Sektors an die Umsetzung dieser Reformen zu binden.

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 O-

berzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.