

**Jemen: Bau und Rehabilitation von Grundschulen in den Provinzen Ibb und Abyan
(CRES I)**

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	11220 - Grundschulbildung	
BMZ-Projektnummer	1997 65 231	
Projektträger	Ministry of Education	
Consultant	Dorsch Consult, München	
Jahr der Schlussprüfung	2005	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	1. Quartal 1998	3. Quartal 1998
Durchführungszeitraum	30 Monate	36 Monate
Investitionskosten	6,75 Mio. EUR	7,01 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,61 Mio. EUR	0,80 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	6,14 Mio. EUR	6,21 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	GTZ	GTZ
Erfolgseinstufung	3 (ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit)	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Im Rahmen des Kooperationsvorhabens wurden in der Provinz Ibb an 35 Schulen und in der Provinz Abyan an 72 Schulen insgesamt 272 Klassenräume (KR) neu gebaut und 659 KR rehabilitiert. Die ursprüngliche Zielsetzung laut Projektprüfungsbericht war der Neubau von rd. 200 KR und die Instandsetzung von rd. 400 KR. Die gebauten, erweiterten oder instand gesetzten Grundschulen wurden mit den notwendigen Ergänzungsbauten ausgestattet (Toiletten, Umfassungsmauern, etc.). Alle gebauten oder instand gesetzten Klassenräume wurden mit Schulmöbeln und Tafeln ausgerüstet.

Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur qualitativen und quantitativen Verbesserung der Grundschuleinrichtungen in den Provinzen Ibb und Abyan zu leisten. Zur Messung der Oberzielerreichung wurde als Indikator das quantitative Anspruchsniveau „Anzahl der Klassenzimmer in Ibb 10.800 bzw. 2.700 in Abyan im Jahre 2001“ festgelegt. Projektziele waren die tatsächliche Nutzung der durch das Vorhaben gebauten bzw. renovierten Klassenzimmer sowie die angemessene Unterhaltung der geschaffenen Kapazitäten. Als Indikatoren wurden definiert: „In über 90% der Klassenräume werden 35-60 Schüler 3-5 Jahre nach Abschluss der Projektmaßnahmen regelmäßig unterrichtet“ sowie „über 90% der gebauten und rehabilitierten Klassenräume sind 3-5 Jahre nach Abschluss der Projektmaßnahmen in akzeptablem Zustand, d.h. sauber und ohne Reparaturbedarf“.

Folgende Aspekte der Zielformulierungen und Indikatoren sind aus heutiger Sicht kritisch zu betrachten:

- Der Oberzielindikator entspricht nicht mehr dem heutigen Standard zur Messung des Oberziels eines Grundbildungsvorhabens. Vielmehr müsste heute anhand von Indikatoren wie Erhöhung der Bruttoeinschulungsraten und Abschlussraten oder Verringerung der Abbrecher- und Wiederholerquoten der Beitrag zur Erreichung der MDGs 2 (Grundbildung für alle) und 3 (Vollständige Mädcheneinschulung) gemessen werden. Für die beiden Gouvernorate Ibb und Abyan liegen jedoch keine Daten zu Einschulungsraten und keine zu Abschlussraten, Wiederholer- und Abbrecherquoten im Zeitverlauf vor, so dass die Zielerreichung des Vorhabens nicht anhand dieser Indikatoren gemessen werden kann.
- Die bei Projektprüfung angegebene Ausgangsbasis zur Messung der quantitativen Oberzielerreichung ist aufgrund des heute noch verfügbaren Datenmaterials nicht mehr nachvollziehbar. Da auch zu Zeiten der Projektprüfung die vorhandene Datenbasis unsicher und in sich widersprüchlich war, ist der Sinn eines rein quantitativen Oberzielindikators auf einer nicht gesicherten Ausgangsbasis in Frage zu stellen.

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

Das FZ-Vorhaben wurde in Kooperation mit dem TZ-Vorhaben "Gesundheits- und Umwelterziehung in Primarschulen", welches sich ebenfalls auf die Provinzen Ibb und Abyan konzentrierte, durchgeführt. Die Aktivitäten der TZ lagen hauptsächlich in den Bereichen Stärkung der Kompetenzen der Bildungsbehörden, Fortbildung von Lehrern und Mobilisierung der Schulgemeinden. Unterstützt wurde die TZ hierbei von zwei Entwicklungshelfern des DED. Die mit Unterstützung der TZ gewonnenen Erfahrungen im Bereich der Mobilisierung und Einbindung der Schulgemeinden in die Projektdurchführung konnten in der Durchführung des FZ-Vorhabens gewinnbringend genutzt werden. Die im Rahmen des TZ-Vorhabens erzielte Mobilisierung der Eltern war die Basis für die erfolgreiche dezentrale und partizipative Durchführung des FZ-Vorhabens. Allerdings konnten die gewünschten Synergieeffekte nicht in vollem Umfang erreicht werden, auch weil die Ziele des TZ-Projekts mehrfach wechselten und nicht vollständig erreicht werden konnten.

Das FZ-Vorhaben umfasste folgende Maßnahmen (Ist):

	Ibb	Abyan	Gesamt
Bau von neuen Klassenräumen	143	129	272
Rehabilitierung von Klassenräumen	234	425	659
Bau und Rehabilitierung von Ergänzungsbauten	213	163	376
Mobiliar und Ausrüstung für Anzahl von Klassenräumen	377	554	931
Anzahl Schulen (Anzahl Partizipationsvereinbarungen zwischen Schulgemeinden und Schulbehörden)	35	72	107

Im Rahmen des Vorhabens wurden bei Projektprüfung der Neubau von ca. 200 KR, die Rehabilitierung von ca. 400 KR sowie der Bau von ca. 100 Ergänzungsbauten vorgesehen. Alle KR sollten mit Schulmöbeln und Tafeln ausgestattet werden. Tatsächlich konnten diese Planungen aufgrund des Einsatzes Kosten sparender Materialien und signifikanter Eigenleistungen der Elternkomitees quantitativ deutlich überschritten werden: Insgesamt wurden 659 KR (+ 65 %) rehabilitiert und 272 KR neu gebaut (+ 36 %). Neue Ergänzungsbauten wurden zunächst nur an Standorten mit besonders hohem Bedarf errichtet. Anstatt der vorgesehenen 100 wurden insgesamt 376 Ergänzungsbauten erstellt oder rehabilitiert, darunter 223 Toilettenbauten, 153 sonstige Räume (Lehrerzimmer, Gesundheitsräume, Lagerräume etc.) sowie Umfassungsmauern und Regenwasserkanäle an 15 Standorten. Im Rahmen des Nachfolgevorhabens wurde der größte Teil der verbliebenen Schulen zu „voll funktionsfähigen Gesamteinheiten“ („fully functional schools“) gemacht, d.h. mit den notwendigen Ergänzungsbauten (Umgrenzungsmauern, Toiletten Lehrerzimmer) ausgestattet. Außerdem wurden mobile Wartungswerkstätten in Ibb und Abyan finanziert. Wie vereinbart, wurden alle neuen bzw. rehabilitierten Klassenzimmer durch Eigenmittel des MoE mit Schulmöbeln ausgestattet.

Die Konzeption des Vorhabens, vor allem der dezentrale und partizipative Planungs- und Umsetzungsansatz über die Schulbehörden auf Gouvernorats- und Distriktebene mit Unterstützung

eines internationalen Consultants unter starker aktiver Einbindung der Elternkomitees und Gemeinden, hat sich bewährt und wurde auch in den FZ-Nachfolgevorhaben weiter angewandt.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Das Oberziel sollte erreicht sein, wenn im Jahre 2001 eine Bestandserweiterung um 20% der Klassenräume insgesamt in den beiden Gouvernoraten Ibb und Abyan gegenüber 1996 erzielt wurde. Das Anspruchsniveau für die Messung des Oberzielindikators wurde auf „10.800 KR (Ibb) bzw. 2.700 KR (Abyan) im Jahre 2001“ festgelegt. Die Messung dieses Indikators gestaltet sich aufgrund widersprüchlichen Zahlenmaterials sowie einer nur schwer eindeutig bestimmbareren Nutzung der KR als schwierig. Aufgrund der oben geäußerten Kritik wurde ersatzweise als Oberzielindikator die Erhöhung der Bruttoeinschulrate bzw. der absoluten Schülerzahlen angesetzt. Zahlen zu Einschulungsraten in den beiden Gouvernoraten liegen nicht vor. Es lässt sich demnach nur ein signifikanter Anstieg der absoluten Schülerzahlen in der Grundbildung und der überproportionale Anstieg der Schülerinnenzahlen feststellen (1998: Ibb 390.493 Schüler insgesamt, davon 125.757, d.h. 32,2 %, Mädchen; Abyan 73.754 Schüler insgesamt, davon 25.109, d.h. 34,0 %, Mädchen. 2002: Ibb 472.769 Schüler insgesamt, davon 176.839, d.h. 37,4% Mädchen; Abyan 89.592 Schüler insgesamt, davon 34.203, d.h. 38,2% Mädchen). Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass das Vorhaben einen Beitrag zur Erhöhung der Schülerzahlen in der Projektregion geleistet hat. Aus diesen Gründen ist zumindest der quantitative Teil des Oberziels erreicht. Ein nennenswerter Beitrag zur Verbesserung der Qualität der Grundbildung durch das Projekt ist jedoch nicht zu erkennen.

Für die Beurteilung der Erreichung des Projektziels sind die beiden Projektzielindikatoren hinzuzuziehen. Nach den Ergebnissen der örtlichen Prüfungsmission und den statistischen Daten des MoE ist der erste Projektzielindikator („In über 90 % der Klassenräume (KR) werden 35-60 Schüler 3 bis 5 Jahre nach Abschluss der Projektmaßnahmen regelmäßig unterrichtet“) erfüllt. Der zweite Projektzielindikator („Über 90 % der gebauten und rehabilitierten Schulen [Klassenräume] sind 3 bis 5 Jahre nach Abschluss der Projektmaßnahmen in akzeptablem Zustand, d.h. sauber und ohne Reparaturbedarf“) ist nur teilweise erfüllt. Die Bausubstanz der Gebäude und Klassenräume selbst ist in meist gutem Zustand, allerdings gibt es teilweise erhebliche Wartungsmängel und es sind weniger als 90% der besuchten Schulen in sauberem Zustand ohne Reparaturbedarf (in der Stichprobe ca. 70%). Die bei Projektprüfung für die Projektzielerreichung gemachten Annahmen sind nur teilweise eingetreten: Die meisten Eltern sind inzwischen bereit, Kinder in öffentliche Schulen zu senden; Elternkomitees, und Schüler identifizieren sich mit ihren Schulen und Lehrer sind in ausreichender Anzahl für die Projektschulen verfügbar. Allerdings gibt es nicht an allen Schulen ausreichend Lehrerinnen für die Unterrichtung der Mädchen in den höheren Klassen. Die ursprünglich bei Projektprüfung angenommenen regionalen Wartungsfonds existierten formal, waren jedoch mit so wenig Mitteln ausgestattet, dass die Schulen diese praktisch nicht nutzen konnten.

Die definierte Zielgruppe, nämlich die Eltern und Schüler der Orte, in denen Klassenräume gebaut oder renoviert werden, konnte erreicht werden. Insgesamt profitieren über 41.000 Schüler (davon ca. 37 % Mädchen) von den rehabilitierten und neu gebauten KR sowie von den Ergänzungsbauten. An den meisten Projektschulen gibt es aktive Elternkomitees, sowie Väter- als auch Mütterräte, die eng und vertrauensvoll mit den Bildungsbehörden und Consultants zusammengearbeitet und sich aktiv an der Durchführung der Maßnahmen beteiligt haben. An einigen Schulen finden in den KR nachmittags und abends auch Alphabetisierungskurse für Eltern und die übrige Bevölkerung statt. Die Schulen des Vorhabens befinden sich sowohl im städtischen als auch im ländlichen Raum von Ibb und Abyan. Die beiden Gouvernorate sind die ärmsten im Jemen. Nach den Zahlen des PRSP 2002 leben in Ibb 55 % und in Abyan 53 % der Bevölkerung unter der nationalen Armutsgrenze (landesweiter Durchschnitt 45 %). Da sich die Schulgemeinden in fast allen Regionen der beiden Gouvernorate befinden, kann man davon ausgehen, dass arme Bevölkerungsgruppen entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung trotz der (sehr geringen) Schulgebühren und Opportunitätskosten von dem Vorhaben profitieren haben. Da beide Gouvernorate ethnisch recht homogen sind, kann angenommen werden, dass keine gesellschaftlichen Gruppen vom Schulbesuch ausgeschlossen werden.

Das Vorhaben hat die Schulinfrastruktur für über 41.000 Schüler verbessert bzw. für 30% dieser Schüler durch den Neubau von 272 KR den Schulbesuch erst ermöglicht. An fast allen Projektschulen (über 85 % der besuchten Stichprobe) ist die Anzahl der Schüler zwischen 1998 und

2004 gestiegen, besonders signifikant die Zahl der Schülerinnen. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass das Vorhaben einen positiven Beitrag zur Erhöhung der Einschulungsrate, vor allem der Mädchen, in den beiden Gouvernoraten Ibb und Abyan geleistet hat. Die besuchten Projektschulen weisen einen erheblich höheren Anteil an Schülerinnen auf als der jeweilige Durchschnitt in den beiden Gouvernoraten. Auf der Basis von internationalen Erfahrungen kann davon ausgegangen werden, dass die Schüler/innen, die zumindest vier bis sechs Klassen der Grundschule absolviert haben, verbesserte Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben bzw. ihr Wissen sinnvoll für Ihre zukünftigen Familien verwenden können. Allerdings gibt es hierzu bisher keine Zahlen oder Untersuchungen. Ein Indikator hierfür ist auch die verstärkte Einstellung jemenitischer Lehrer in den letzten Jahren, die inzwischen fast vollständig die ursprünglich zahlenmäßig dominierenden Lehrer aus arabischen Nachbarstaaten ersetzt haben.

Obwohl die Schülerzahlen an fast allen Projektschulen signifikant gestiegen sind, waren die Maßnahmen des Vorhabens für eine weitere Steigerung der Einschulungsraten und ein Senken der Abbrecherquote aber nicht ausreichend. Hierzu sind vor allem die Rekrutierung von wesentlich mehr Lehrerinnen, ein verbesserter Zugang für Frauen zum Lehrerberuf, eine verbesserte Lehrerqualifizierung, bessere Curricula und intensivere Supervision notwendig.

Der dezentrale und partizipative Durchführungsansatz hat erhebliche Selbsthilfepotenziale der Elternkomitees und Schulgemeinden mobilisieren und damit einen Beitrag zur Selbsthilfe orientierten Armutsorientierung leisten können.

Die Förderung von Frauen oder Mädchen spiegelt sich weder auf der Zielebene noch in der Konzeption des Vorhabens wider. Dennoch hat es durch die Verbesserung der physischen Infrastruktur (Klassenräume, entsprechende sanitäre Einrichtungen, Umgrenzungsmauern) einen Beitrag zur Verbesserung der Bildungssituation für Mädchen in den beiden Regionen geleistet. Dies ist vor allem an der überproportionalen Zunahme der Schülerinnenanzahlen feststellbar.

Das Vorhaben hat durch seinen dezentralen Durchführungsansatz über die regionalen Bildungsbehörden und unter aktiver Einbeziehung der Eltern und Schulgemeinden die Dezentralisierung des Bildungssektors im Jemen und die Verankerung von Mitwirkungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene gefördert. Umwelt- oder Ressourcenschutz waren kein spezielles Ziel des FZ-Vorhabens.

Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird anhand der Teilkriterien Effektivität, Effizienz, Signifikanz/Relevanz bewertet:

- Das Vorhaben hat wesentlich mehr KR rehabilitiert bzw. neu gebaut als ursprünglich geplant. Die KR werden für den Schulbetrieb genutzt, es ist ausreichend Lehrpersonal vorhanden, Schulmobiliar und Schulbücher werden zur Verfügung gestellt. Das Schüler-KR-Verhältnis und das Lehrer-Schüler-Verhältnis haben sich verbessert. Die erste Komponente des Projektziels, die angemessene Nutzung der Klassenräume, ist damit erfüllt. Die zweite Komponente, die nachhaltige Wartung und Unterhaltung der KR, ist hingegen mit größeren Unsicherheiten behaftet. Die Effektivität wird daher nur mit gerade noch ausreichend (Stufe 3) bewertet.
- Aufgrund von Kosteneinsparungen in der Baudurchführung und der starken Eigenbeteiligung der Eltern und Schulgemeinden, konnten wesentlich mehr KR gebaut bzw. rehabilitiert werden als geplant (hohe Produktionseffizienz). Die Einheitskosten pro KR liegen im Rahmen des im Jemen und international üblichen Benchmarks. Aufgrund des o. g. mangelnden Unterhalts bleibt es fraglich, ob die bereitgestellte Infrastruktur (der überwiegende Teil davon Rehabilitationen) dauerhaft und nachhaltig genutzt werden kann. Allerdings scheinen die wichtigsten laufenden Kosten, nämlich die Zahlung der Gehälter der Lehrer und Schulleiter sowie die Bereitstellung der Unterrichtsmaterialien, auch in Zukunft durch den Staat gewährleistet zu sein. Insgesamt wird deshalb die Effizienz mit ausreichend (Stufe 3) eingestuft.
- Durch die Bereitstellung und Rehabilitierung von KR konnte das Vorhaben einen Beitrag zur Lösung der auch heute noch gültigen quantitativen, sektoralen Probleme (nicht ausreichender Schulraum) leisten (Relevanz). Die Schülerzahlen, vor allem der Mädchen, sind in den beiden Projektregionen signifikant angestiegen. Das Projekt hat zur Verbesserung des Lernumfelds und der Erhöhung der Grundbildungsbeteiligung in den Projektprovinzen beigetragen. Zudem hat es durch den erfolgreichen partizipativen, dezentralen Durchführungsansatz, der seither auch in anderen Programmen im Grundbildungsbereich im Jemen

angewandt wurde, einen strukturellen und breitenwirksamen Beitrag zur Förderung der Dezentralisierung im Bildungssektor geleistet (Signifikanz). Die Signifikanz und Relevanz werden wegen der verbleibenden Nachhaltigkeitsrisiken mit ausreichend (Stufe 3) eingeschätzt.

Insgesamt wird die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens „Bau und Rehabilitierung von Grundschulen in den Provinzen Ibb und Abyan (CRES I)“ mit ausreichend (Stufe 3) bewertet.

Projekt übergreifende Schlussfolgerungen

Als wichtige Projekt übergreifende Schlussfolgerungen sind festzuhalten:

- Um die Beteiligung von Mädchen in einem Land mit erheblichen Gender bezogenen Einschulungsdifferenzen zu verbessern, müssen die Schulen mit ausreichend Lehrerinnen und mit relevanten Ergänzungsmaßnahmen wie Umgrenzungsmauern und angepassten Sanitäreinrichtungen realisiert werden. Allerdings sind diese Aspekte alleine keine ausreichende Voraussetzung für die Verbesserung der Mädcheneinschulung.
- Aktive Gemeindebeteiligung in Zusammenarbeit mit dezentralen Bildungsbehörden und angeleitet von verantwortungsvollen, aktiven Schulleitern sind die Erfolgsfaktoren zu „ownership“, funktionierender Unterhaltung und damit zu einem nachhaltigen Betrieb der Schulen. Für die Standortauswahl sollte ein derartiges Engagement, was nicht zuletzt eine wichtige Voraussetzung für die Zunahme der Mädcheneinschulung ist, noch stärker als Auswahlkriterium einbezogen werden.
- Es zeigte sich, dass eine rein quantitative Verbesserung der Schulinfrastruktur nicht ausreicht, um an der Lösung der festgestellten Kernprobleme anzusetzen. Daher sollten die qualitativen Aspekte der Verbesserung der Grundschuleinrichtungen noch stärker als bisher angegangen werden (Lehrerfortbildung, Curriculaentwicklung, bessere Berücksichtigung der Genderaspekte bei Auslegung und Planung von Schulbauten, Anpassung der Auswahlkriterien für Schulneubauten und Rehabilitierungen etc.). Für den Jemen geschieht dies bereits in den Grundbildungsnachfolgevorhaben in Zusammenarbeit mit der TZ.

Abkürzungsverzeichnis

CRES	Construction and Rehabilitation of Elementary Schools in Ibb and Abyan
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
KR	Klassenräume
MDG	Millennium Development Goal
MoE	Ministry of Education
TZ	Technische Zusammenarbeit

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.