

Pakistan: Grundbildungsvorhaben NWFP

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	11220 - Grundschulbildung	
BMZ-Projektnummer	1.) 1989 66 145 (Grunderziehung Charsadda) 2.) 1994 66 483 (Grundbildungsvorhaben NWFP)	
Projektträger	Regierung der North West Frontier Province	
Consultant	-	
Jahr der Ex Post-Evaluierung	2009 (Phase 2 Teil der Stichprobe 2007)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Durchführungsbeginn	1.) 07/1991 2.) 01/1996	1.) 11/1992 2.) 01/1996
Durchführungszeitraum	1.) 39 Monate 2.) 5 Jahre	1.) 94 Monate 2.) 5,75 Jahre
Investitionskosten	1.) 8,8 Mio. EUR 2.) 293,5 Mio. EUR	1.) 8,6 Mio. EUR 2.) 161,9 Mio. EUR
Eigenbeitrag	1.) 0,51 Mio. EUR 2.) 120,0 Mio. EUR	1.) 0,51 Mio. EUR 2.) 42,6 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1.) 5,1 Mio. EUR 2.) 20,4 Mio. EUR	1.) 5,1 Mio. EUR 2.) 18,8 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	1) GTZ 2) Weltbank, ODA, DGIS, GTZ	
Erfolgseinstufung	3	
• Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Grunderziehung Charsadda (nachfolgend „Phase 1“):

In dem Distrikt Charsadda der North-West Frontier Province (NWFP) wurden im Rahmen eines Kooperationsvorhabens (KV) mit der GTZ in einer ersten Phase insgesamt 802 Klassenräume in Grundschulen sowie ein Lehrerinnenausbildungszentrum mit Wohnheim gebaut. Die TZ übernahm die Aus- und Fortbildung von Grundschullehrern, die Erarbeitung von Lehr- und Lernmaterialien für Schüler und Lehrer und die Stärkung des Monitoringsystems.

Laut Abschlusskontrolle (AK) bestand das Oberziel der Phase 1 darin, einen Beitrag dazu zu leisten, dass ein höherer Anteil der Bevölkerung eine angemessene Bildung erhält, seine Möglichkeiten zur Lebensgestaltung erweitert und die Benachteiligung der weiblichen Bevölkerung verringert wird. Es wurde festgelegt, dass das Oberziel als erreicht gelten sollte, wenn das Programmziel erreicht wurde. Programmziel der Phase 1 war es, die Primarschulversorgung im Distrikt Charsadda qualitativ und quantitativ, insbesondere für Mädchen, zu verbessern. Als Indikatoren für die Erreichung der Programmziele wurden laut PPB eine Erhöhung der Mädcheneinschulungsrate und eine Reduzierung der Abbrecherquoten definiert.

Grundbildungsvorhabens NWFP (nachfolgend „Phase 2“)

Phase 2 des FZ-Vorhabens war eingebettet in ein von Weltbank, ODA (Großbritannien) und DGIS (Niederlande) gefördertes Sektorprogramm. Es war ebenso wie Phase 1 Teil eines KVs mit der GTZ. Aus FZ wurden der (Wiederauf-) Bau und die Rehabilitation von Klassenräumen an neuen bzw. bestehenden Schulen finanziert.

Oberziel der Phase 2 war es, die Grundbildung provinzweit quantitativ und qualitativ zu verbessern, insbesondere für Mädchen und die ländliche Bevölkerung. Das Oberziel sollte als erreicht gelten, wenn die Programmziele erreicht wurden. Das Vorhaben sollte laut PPB Beiträge zur substantiellen Verbesserung des Zugangs zu Grundbildung durch Schulbaumaßnahmen und Einstellung neuer Lehrer sowie zur Verbesserung der Unterrichtsqualität durch Entwicklung und degressive Subventionierung von Schulbüchern und durch Lehrerfortbildung leisten (Programmziele). Als Indikator für die Erreichung der Programmziele wurde die geschlechterspezifische Steigerung der Bruttoeinschulungsrate angegeben.

Bewertung des Zielsystems, Zielgruppe

Aus heutiger Sicht wären für beide Vorhaben als Oberziele zu definieren: Erhöhung des Zugang zu einer qualitativ angemessenen Bildung sowie Verringerung der Benachteiligung der weiblichen Bevölkerung im Bildungswesen. Geeignete Indikatoren dafür sind geschlechterspezifische Brutto- bzw. Nettoeinschulungsraten, Wiederholer- und Abbrecherquoten sowie Abschluss- und Übergangsraten zu höherer Bildung.

Angemessene Programmziele aus heutiger Sicht sind die Verbesserung des Angebots der Primarschulinfrastruktur sowie der Lernbedingungen, insbesondere für Mädchen. Hierfür sinnvolle und verfügbare Indikatoren sind die Auslastung der Klassenräume (Anzahl der Schüler pro Klassenraum, differenziert nach Geschlechtern) und das Lehrer-Schüler-Verhältnis (Anzahl der Lehrer pro Schüler, FTI-Standard: 1:40).

Zielgruppe der Phase 1 waren Kinder im Primarschulalter (zwischen 5 und 9 Jahren) im Distrikt Charsadda sowie die dort tätigen Lehrer. Zielgruppe der Phase 2 waren Kinder im Primarschulalter, insbesondere aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen (ländliche Bevölkerung, Mädchen), aus der NWFP.

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

Im Rahmen der Phase 1 wurde der Bau eines Lehrerinnenausbildungszentrums für 112 Studentinnen (geplant 100) finanziert. Bei den Baumaßnahmen der Klassenräume kam es zu einigen Abweichungen. Insgesamt wurden 106 statt 100 Klassenräume an neuen Schulen gebaut. Zudem konnten deutlich mehr Klassenräume an bestehenden Schulen gebaut werden als geplant (407 statt 125 Klassenräume). Insgesamt wurden 802 statt der geplanten 525 Klassenräume an neuen bzw. bestehenden Schulen gebaut bzw. rehabilitiert.

In Phase 2 wurden nur 150 statt der geplanten 400 Klassenräume an neuen Schulen gebaut, da es sich als schwierig erwies, ausreichend Lehrer und Lehrerinnen für die neuen Schulen zu gewinnen. Auf den Bau der geplanten sieben Lehrerfortbildungszentren wurde verzichtet, da der Träger kein schlüssiges Konzept zur Nutzung der Zentren vorlegen konnte. Wegen dieser Änderungen wurde der ursprünglich nicht vorgesehene Wiederaufbau und die Rehabilitierung von Klassen an bestehenden Schulen in das Programm aufgenommen. Es wurden zudem wesentlich mehr bestehende Schulen erweitert (1.522 Klassenräume) als geplant (1.300 Klassenräume). Im Rahmen der Phase 2 wurden insgesamt der Bau bzw. die Rehabilitierung von 4.094 Klassenräumen (statt der geplanten 1.700 Klassenräume) an neuen bzw. bestehenden Schulen finanziert.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

In der entwicklungspolitischen Gesamteinschätzung kommen wir zu folgenden Bewertungen:

Relevanz: Der Ausbau der Klassenraumkapazitäten war notwendig und sinnvoll, da Schulen bzw. Schulräume insbesondere für Mädchen fehlten oder in einem baulich sehr schlechten Zustand waren. Es ist plausibel anzunehmen, dass durch Neubau und Rehabilitierung von Klassenräumen insbesondere an Mädchenschulen der Zugang zu Bildungseinrichtungen verbessert wurde und die Voraussetzungen für eine Verringerung der Benachteiligung der weiblichen Bevölkerung im Bildungswesen geschaffen werden konnten. Der Bildungssektor hat eine hohe Priorität aus Sicht der Bevölkerung und der pakistanischen Regierungspolitik, wie zuletzt im PRSP II (2009) formuliert. Grundbildung ist weiterhin ein Schwerpunkt der deutschen EZ mit Pakistan neben Gesundheit, Mikrokrediten, erneuerbarer Energie und Energieeffizienz. Die FZ führt das mit den beiden Vorhaben begonnene Engagement im Bildungssektor in Form von drei Debt Swaps fort, mit welchen die schulische Infrastruktur in der NWFP weiter ausgebaut wird. Die Zusammenarbeit mit den Gebern gestaltete sich teilweise schwierig. Auch aktuell ist die Geberkoordination nach Angaben der GTZ eher schwach ausgeprägt. Insgesamt ist die Relevanz mit zufrieden stellend zu beurteilen (Stufe 3).

Effektivität: Programmziele sind aus heutiger Sicht die Verbesserung des Angebots der Primarschulinfrastruktur sowie der Lernbedingungen, insbesondere für Mädchen. Indikatoren hierfür sind die Verringerung der Klassenfrequenzen und des Schüler-Lehrer-Verhältnisses. Tabelle 1 gibt eine Übersicht über diese beiden Indikatoren für die Schuljahre 1999/2000 und 2006/2007 bezogen auf die NWFP.

Tabelle 1: Übersicht Klassenfrequenzen und Schüler-Lehrer-Verhältnis in der NWFP

Schuljahr	Anzahl Schüler pro Klassenraum		Anzahl Schüler pro Lehrer	
	Jungen	Mädchen	Jungen	Mädchen
1999 /2000	39,83	48,21	34,01	54,69
2006/2007	41,53	52,73	34,85	46,12

Auf Provinzebene fallen für das Schuljahr 2006/2007 ungünstigere Klassenfrequenzen für Mädchen (53 Schülerinnen pro Klassenraum) gegenüber Jungen (41 Schüler pro Klassenraum) auf. Auch das Schüler-Lehrerverhältnis stellt sich für Mädchen schlechter dar als für Jungen (46 Schülerinnen pro Lehrer gegenüber 35 Schüler pro Lehrer). Die Klassenfrequenzen haben sich für Jungen und Mädchen während der Durchführung insgesamt verschlechtert. Ursächlich hierfür dürfte vor allem das Bevölkerungswachstum sein (laut Weltbank 2,2% p.a. landesweit). Die Lehrer-Schüler-Relation hat sich für Mädchen zwar etwas verbessert (von 55 auf 46 Schülerinnen pro Lehrer), ist aber nach wie vor erheblich ungünstiger als bei Jungen. Dennoch ist es plausibel, dass die beiden Programme das Angebot an Bildungseinrichtungen und die Lernbedingungen verbessert haben. An der Verbesserung der Lernbedingungen hat neben der FZ die TZ einen großen Anteil. Diese ist seit über 25 Jahren im Bildungsbereich der NWFP aktiv und hat dort insbesondere die Curriculumentwicklung und Lehrerqualifizierung unterstützt. Vor diesem Gesamthintergrund ist die Effektivität des Vorhabens als insgesamt zufrieden stellend zu beurteilen (Stufe 3).

Effizienz: Hauptsächlich aufgrund von Wechselkurswirkungen konnten erheblich mehr Klassenräume gebaut bzw. rehabilitiert werden als geplant. Die Einheitskosten von rd. 7.000 EUR für Klassenräume an neu gebauten Schulen (Phase 2) sind als eher günstig einzustufen. Auch die erheblichen zeitlichen Verzögerungen beim Bau der Phase 1 haben an den günstigen Einheitskosten nichts geändert. Die Bauqualität wurde bei den beiden AKs als gut (Phase 1) bzw. als zufrieden stellend beurteilt (Phase 2). Die Einrichtungen werden im Durchschnitt gut genutzt. Über Leerstände der Schulen und des Lehrerkollegs wurde in der Vergangenheit vereinzelt berichtet. Drohende Leerstände aufgrund von Lehrermangel für abgelegene Schulen in den 90er Jahren waren allerdings der Grund, weniger neue Schulen als geplant zu bauen. Stattdessen wurden mehr bestehende Schulen erweitert und rehabilitiert. Insgesamt ist die Effizienz als zufrieden stellend zu beurteilen (Stufe 3).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: In Phase 1 war angestrebt worden, die Bruttoeinschulungsrate (BER) für Mädchen um 4 Prozentpunkte zu erhöhen. Bei PP betrug die BER in Charsadda 20%, in 2006/07 lag sie bei 48%. Das Ziel wurde mithin klar erreicht. Der Gender Gap bei der BER im Distrikt Charsadda ging von 60 Prozentpunkten bei Prüfung auf 20 Prozentpunkte (2006/07) zurück. Dennoch liegt die Mädcheneinschulungsrate sowohl im Distrikt Charsadda als auch in der NWFP immer noch unter der der Jungen.

Für Phase 2 war beabsichtigt, die BER für Mädchen von 36% auf 44% zu erhöhen sowie bei Jungen von 71% auf 76%. Auch diese Indikatoren wurden im Jahre 2004/05, d.h. zwei Jahre nach Abschluss des Vorhabens, erreicht, wenn man die privaten Schulen mit berücksichtigt (BER für Jungen 98,5%, BER für Mädchen 70,0%). Der Gender Gap liegt aktuell (2006/07) in der NWFP unter Berücksichtigung aller Schulen bei rd. 29 Prozentpunkten (BER für Jungen: 98,5%, BER für Mädchen: 70,0%). Dies ist laut PP eine Verbesserung von 5 Prozentpunkten gegenüber der Situation bei Prüfung der Phase 2.

Bei Wiederholer- und Abbrecherquoten sowie Abschluss- und Übergangsraten zu höherer Bildung schneidet das Vorhaben schlechter ab: Nur 35% der Mädchen schaffen es bis zur 5. Klasse, 31% bis zur 6. Klasse. Bei den Jungen liegen die entsprechenden Übergangsraten bei besseren 64% bzw. 56. Ähnliche Werte sind auf Provinzebene zu beobachten. Als Gründe für die hohen Abbrecherquoten beider Geschlechter sind u.a. anzuführen: die Kosten, die in Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Bildungsangeboten stehen, mangelndes Interesse seitens der Eltern, die Abgelegenheit von Schulen und damit verbundene Sicherheitsrisiken sowie Absentismus der Lehrer. Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Oberzielindikatoren werden die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen mit zufrieden stellend bewertet.

Nachhaltigkeit: Nach der aktuellen offiziellen Schulstatistik der NWFP von 2007/08 benötigen rd. zwei Drittel aller Klassenräume Reparaturen oder eine Rehabilitierung (Distrikt Charsadda: 60%). Betrachtet man nur die von Jungen besuchten Schulen sind es sogar 82%. Das diesem Zustand zugrunde liegende Problem der mangelnden Wartung wurde während der Durchführung des Programms wiederholt von der KfW thematisiert, bis heute allerdings trotz erheblicher Anstrengungen (vor allem seitens der GTZ) mit wenig Erfolg. Laut aktuellem Programmvorschlag der GTZ vom Oktober 2008 ist geplant, Eltern-Lehrer-Vertretungen im Dialog mit Schulleitern, Vertretern der Schulbereichsverwaltung, der unteren politischen Ebene sowie lokaler Gemeindeorganisationen dahingehend zu qualifizieren und zu unterstützen, bei Fragen der Schulentwicklung – einschließlich Bau und Unterhalt schulischer Infrastruktur – mitwirken zu können. Da u.a. auf Wartung und Bildungsqualität ausgerichtete weitere Fördermaßnahmen (EZ und zahlreiche andere Geber) für das nächste Jahrzehnt geplant sind, ist davon auszugehen, dass die Wirksamkeit der beiden Vorhaben positiv bleiben wird. Angesichts der Bedeutung, die die Geber dem Bildungssektor als Instrument für die politische Stabilisierung des Landes beimessen, wird die Nachhaltigkeit insgesamt als gerade noch zufrieden stellend eingestuft (Stufe 3).

Gesamtvotum: Insgesamt wurden mit den beiden Vorhaben noch zufrieden stellende Ergebnisse erreicht (Stufe 3).

Die Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz und 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	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 so stark verbessern, dass eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete entwicklungspolitische Wirksamkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.