

Ex-post-Evaluierung – Jemen



Sektor: Grundschulbildung (CRS-Code: 11220)
Vorhaben: KV Basic Education Development Project (BMZ-Nr.: 2004 66 268* (Inv.), 2005 70 499 (BM))
Träger des Vorhabens: Bildungsministerium (Ministry of Education, MoE)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2017

Alle Angaben in Mio. EUR	Vorhaben A (Plan)	Vorhaben A (Ist)	Vorhaben B (Plan)	Vorhaben B (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	NN	127,88	0,90	0,90
Eigenbeitrag	8,00	8,33	0,00	0,00
Finanzierung**	NN	119,55	0,90	0,90
davon BMZ-Mittel	16,30	16,30	0,90	0,90

*) Vorhaben in der Stichprobe 2017

**) Gesamtvolumen des BEDP-Korbes waren 140 Mio. USD finanziert durch Weltbank, Niederlande, Großbritannien und die FZ

Kurzbeschreibung: Die FZ-Komponente des FZ/TZ-Kooperationsvorhabens war als Beteiligung an dem gebergemeinschaftlichen Vorhaben „Basic Education Development Project“ (BEDP) zur Verbesserung der Grundbildung im Jemen angelegt, durch das der Zugang zu qualitativ guter Grundbildung unter der besonderen Berücksichtigung von Mädchenbildung ausgeweitet werden sollte. Mit BEDP sollte die jemenitische Regierung bei der Umsetzung ihrer nationalen Strategie „National Basic Education Development Strategy“ im Grundbildungsbereich unterstützt werden. Weltbank, Niederlande und Großbritannien waren ebenfalls an der Finanzierung beteiligt. Das als offenes Vorhaben geplante BEDP umfasste die Finanzierung von (i) Schulinfrastruktur, (ii) Maßnahmen zur Verbesserungen der Bildungsqualität und (iii) Maßnahmen zur Stärkung der Bildungsverwaltung. Über eine Begleitmaßnahme sollten das Ministerium bei der Umsetzung und Koordinierung des Vorhabens unterstützt werden.

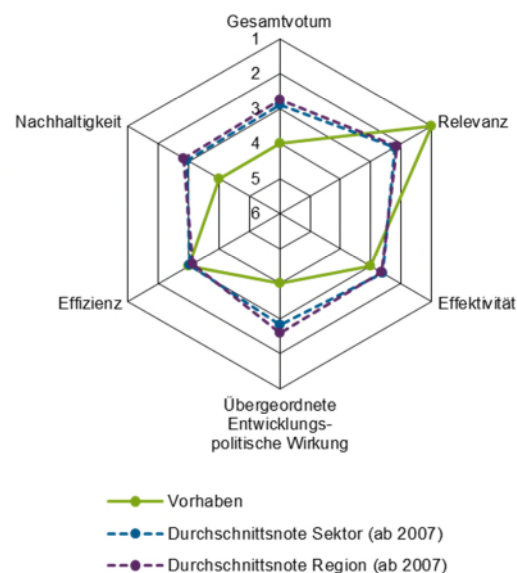
Zielsystem: Oberziel (Impact) war es, einen Beitrag zu besseren Bildungsergebnissen durch die Ausweitung des Zugangs zu qualitativ guter Grundbildung für alle unter besonderer Berücksichtigung von Mädchenbildung zu leisten. Die Projektziele (Outcome), aus den Zielen der Sektorstrategie abgeleitet, waren i) Verbesserung des Zugangs zur Primarbildung durch Infrastrukturausbau /-rehabilitierung, ii) Steigerung der Qualität des Unterrichts und iii) Stärkung der Bildungsverwaltung und der Effizienz des Sektors. Ferner trug das Vorhaben durch die Förderung der Bildung zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Kinder in einem fragilen Umfeld bei.

Zielgruppe: Zielgruppe der FZ-Komponente waren alle Kinder im Alter von 6-14 Jahren (neunjähriger Grundbildungszyklus) sowie ältere Wiederholungsschüler, unter besonderer Berücksichtigung von Mädchen. 2006 waren dies rd. 6 Mio. Kinder.

Gesamtvotum: Note 4

Begründung: Die kriegerischen Auseinandersetzungen im Jemen haben zu einer Zerstörung oder zweckentfremdeten Nutzung der Infrastruktur geführt, Lehrergehälter werden kaum noch gezahlt, Lehrer und Schüler sind auf der Flucht. Zwar fand bis 2012 ein Ausbau der Schulinfrastruktur statt, Schwächen blieben jedoch bei der Bildungsqualität. Eine signifikante Steigerung der Lernerfolge ist nicht zu beobachten. Die Nachhaltigkeit der Investitionen ist heute nicht mehr gegeben.

Bemerkenswert: Trotz herausfordernder Bedingungen in einem fragilen Kontext und dem rasanten Bevölkerungswachstum konnten die Einschulungsraten - und besonders die der Mädchen - bis zum Beginn des Krieges 2015 gesteigert werden. Das Vorhaben ist jedoch auf Grund externer Faktoren gescheitert. Durch die Entsendung eines Durchführungsconsultants im Rahmen der Begleitmaßnahme konnte nicht nur die Gesamtkoordination des Finanzierungsansatzes unterstützt, sondern auch bilaterale Erfahrung aus ähnlichen Vorhaben der deutschen FZ zu Gemeindebeteiligung, Wartungskonzepten und Schulbaukosten in das Projekt eingebracht werden. Die deutsche EZ ist neben UNICEF, UNHCR und Save the Children der einzige internationale Akteur, der vor Ort im Bildungssektor heute noch aktiv ist.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 4

Teilnoten:

Relevanz	1
Effektivität	3
Effizienz	3
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	4
Nachhaltigkeit	4

Rahmenbedingungen

Der Jemen war bereits während dem Durchführungszeitraum des FZ-Vorhabens 2008 bis 2012 von der innenpolitischen Krise gezeichnet, die ab 2011 in einen offenen Konflikt überging und deutliche Auswirkungen auf die Umsetzung der Maßnahmen und die Zielerreichung von BEDP hatte. Reisebeschränkungen, die über den Durchführungszeitraum unterschiedlich strikt ausfielen, verhinderten die meiste Zeit ein direktes Arbeiten und Monitoring außerhalb der Sana'a Städte Sana'a, Taiz und Aden für entsandtes Personal. Die Ex-post-Evaluierung ist wesentlich durch die Eskalation der Sicherheitssituation durch die Luftangriffe der arabischen Koalition gegen den Jemen ab 2015 und den entfachten Bürgerkrieg beeinflusst. Zum einen konnten Programmstandorte nicht besucht werden, so dass die Evaluierung als Schreibtischprüfung durchgeführt wurde. Zum anderen haben der Krieg und die mit ihm einhergehende humanitäre Katastrophe massive Auswirkungen auf die Programmzielerreichung, die Wirkungen des Vorhabens und die Nachhaltigkeit der Maßnahmen. Seit Ende 2015 arbeitet die deutsche EZ regierungsfern, d.h. ausbalanciert mit den existierenden Strukturen, jedoch ohne politischen Träger, so dass ein Kontakt im Rahmen der Ex-post-Evaluierung mit Regierungsstellen nicht möglich war. Die international anerkannte Regierung unter Präsident Hadi hat ihren Sitz in Aden.

Im Rahmen von BEDP einigten sich mit Weltbank, Niederlande, DFID und der deutschen EZ erstmals zentrale Geber im Jemen mit einer programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) auf einen gemeinsamen Ansatz zur Unterstützung des Grundbildungssektors. BEDP bot die Möglichkeit, durch eine Harmonisierung der Geberbeiträge einen effizienten Einsatz der verfügbaren Mittel zu erreichen und die Sektorpolitikentwicklung zu unterstützen. Das Gesamtvolumen des von der Weltbank verwalteten Multi-Donor-Trust-Funds BEDP betrug rd. 140 Mio. USD und sollte hälftig zur Verbesserung der Schulinfrastruktur und der Bildungsqualität sowie der -verwaltung zur Verfügung stehen. BEDP wurde 2004 von der Weltbank mit den Niederlanden und DFID geprüft. Die Projektprüfung (PP) der FZ-Komponente fand 2006 statt. Da der FZ-Beitrag in den gemeinsamen Geberkorb floss und sich die Wirkungen der FZ-Finanzierung somit nicht abgrenzen lassen, muss sich die Evaluierung maßgeblich auf die Auswertung der gemeinsamen Ziele und Indikatoren von BEDP stützen.

Die deutsche TZ unterstützte das Bildungsministerium bei der Entwicklung und Umsetzung der National Basic Education Development Strategy (NBEDS) 2003 - 2015, im Rahmen derer BEDP umgesetzt wurde, durch Kapazitätsentwicklung im Bildungssektor (Verwaltung, Lehre, Einbeziehung der lokalen Gemeinden). In ihrer Funktion als Schwerpunktkoordinator der deutschen EZ im Bildungsbereich nahm die TZ aktiv am Sektordialog teil.

Relevanz

Im Bildungsbereich gehört der Jemen mit einer sehr jungen (49 % unter 15 Jahren) und schnell wachsenden (2,8 % p.a.) Bevölkerung zu den Schlusslichtern weltweit und war 2006 durch einen hohen Analphabetenanteil der Gesamtbevölkerung (insgesamt 51 %, Frauen 72 %) und geringe Einschulungsraten im Grundbildungsbereich geprägt. Von den mehr als 6 Mio. schulpflichtigen Kindern (6 bis 14 Jahre) waren lediglich rd. 4 Mio. eingeschult. Die Bildungssituation zeichnete sich durch große Unterschiede zwischen

Jungen und Mädchen (nur 55 % der schulpflichtigen Mädchen waren zu PP eingeschult), Stadt- und Landbevölkerung (nur 30 % der Mädchen auf dem Land eingeschult) und den einzelnen Provinzen aus. Das chronisch unterfinanzierte staatliche Bildungssystem war weder in der Lage, genügend Schulinfrastruktur zur Verfügung zu stellen, um alle Kinder im schulpflichtigen Alter aufzunehmen, noch eine ausreichende Qualität des Grundschulunterrichts für erfolgreiches Lernen zu gewährleisten. Der Lehrermangel v.a. an Lehrerinnen, unzureichende Ausbildung und Bezahlung, aber auch die schlechte Ausstattung und Überfüllung der Schulen trugen zu einer mangelhaften Bildungsqualität bei, die sich darin niederschlug, dass die Schüler bei Tests im regionalen Vergleich sehr schlecht abschnitten.

Die Maßnahmen des Programms, das mit Ausnahme der zunächst auf zehn Provinzen begrenzten Infrastrukturkomponente landesweit agierte, adressierten diese Kernprobleme. Die angenommenen Wirkungsbezüge, durch verbesserte Ausstattung von Schulen und Neubau bzw. Rehabilitation von Klassenräumen unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse von Mädchen sowie Ausbildung von Lehrern¹, Bereitstellung von Schulbüchern und Stärkung der Bildungsverwaltung zu einem besseren Zugang sowie besserer Bildungsqualität und damit zu besseren Bildungsergebnissen beizutragen, sind auch aus heutiger Sicht plausibel. Die positiven Wirkungen von Bildung bspw. auf die Kinder- und Müttergesundheit werden durch zahlreiche Untersuchungen bestätigt. BEDP war das größte und von der jemenitischen Regierung als zentrales Element verstandene, geberfinanzierte Einzelvorhaben zur Umsetzung der NBEDS und bildete den Rahmen für die Entwicklung der Sektorstrategie mit dem Ziel "Bildung für Alle bei guter Qualität des Bildungsangebots bis 2015". Mit BEDP sollte der Übergang von bilateralen Projekten zu einer programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung vollzogen werden. Diese Geberkoordinierung im Bildungssektor wurde international als beispielhaft angesehen.

Die Förderung des Bildungssektors gehörte zu den Entwicklungsprioritäten der jemenitischen Regierung, wie u.a. in der Armutsbekämpfungsstrategie zum Ausdruck gebracht. Grundbildung war und ist einer der Schwerpunkte der deutschen EZ mit dem Jemen. Der Fokus von BEDP auf Grundbildung unter besonderer Berücksichtigung von Mädchen hatte per Konzeption das Potential, zur Erreichung der Millenniumentwicklungsziele sowie des Nachhaltigkeitsentwicklungsziels zu Bildung beizutragen. Die Beteiligung an dem innovativen, die zentralen Sektorengpässe umfassenden Finanzierungsansatz BEDP hatte durch die hohe politische Priorisierung und den hohen Bedarf an externer Finanzierung im Jemen sehr hohe Relevanz. Die Relevanz der Förderung des Bildungssektors ist aus heutiger Perspektive angesichts des Bürgerkriegs im Jemen noch bedeutender, da Bildung und der Schulbesuch Kindern im fragilen und von Gewalt und Unruhe geprägten Kontext nicht nur einen geregelten Tagesablauf und Sicherheit bietet, sondern sie durch Bildung auch in der Lage sind, ihre Lebenssituation selbst zu verbessern und sich aus Armut zu befreien. Bildung kann somit Eskalationspotenzial reduzieren und nachhaltige Zukunftsperspektiven schaffen.

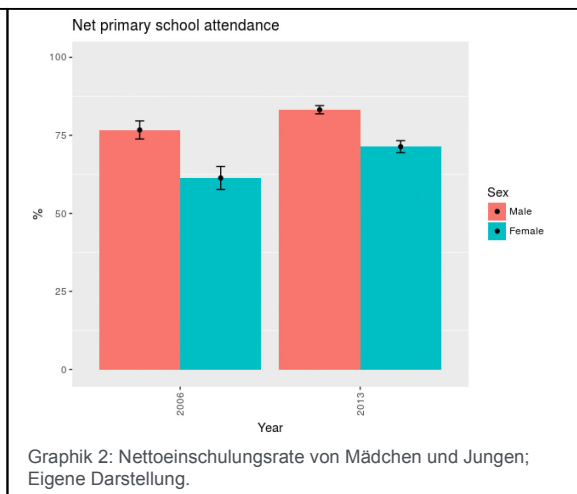
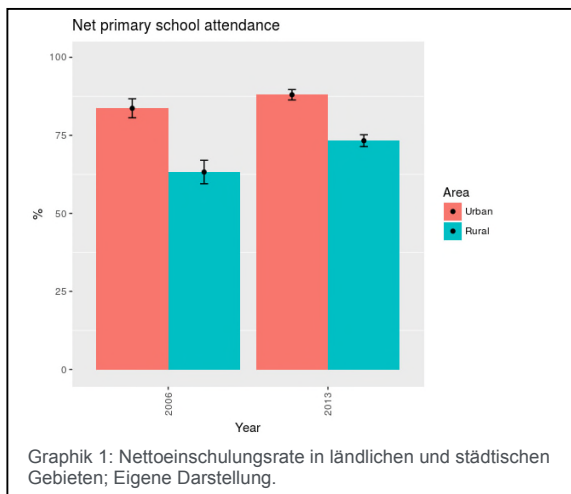
Relevanz Teilnote: 1

Effektivität

Das Projektziel lautete "Die Lehr- und Lernbedingungen an den Schulen sind verbessert und insbesondere Mädchen nutzen den erweiterten Zugang zu voll funktionalen öffentlichen Schulen". Für die Messung der Zielerreichung wurde im Sinne der PGF eine Reihe von Indikatoren festgelegt, deren Entwicklung angesichts der Sicherheitslage und fehlender robuster Daten sowie beeinträchtigter Verfügbarkeit und Zuverlässigkeit der Angaben nicht abschließend bewertet werden kann. Außerdem lässt sich der FZ-Beitrag nicht eindeutig finanziell zuordnen, da die Maßnahmen gemeinschaftlich finanziert wurden. Zum Zeitpunkt der EPE lässt sich plausibilisieren, dass der FZ-Beitrag positiv zur Zielerreichung beigetragen hat.

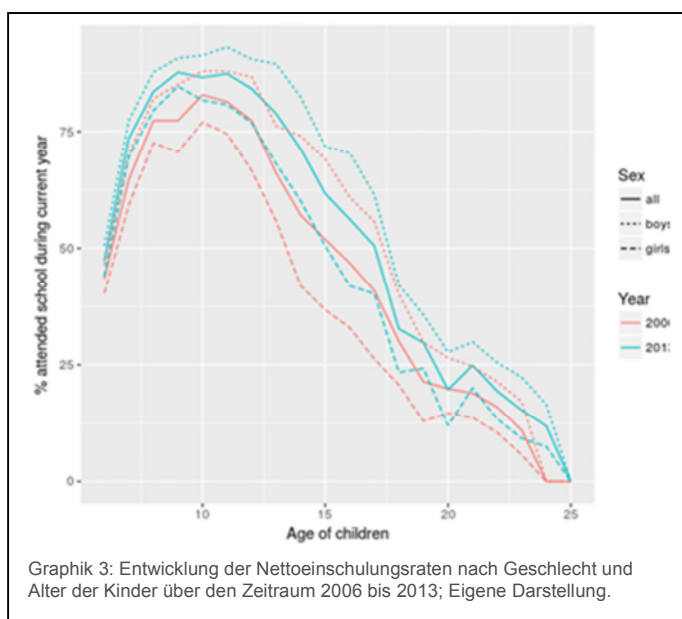
¹ Schließt Lehrer und Lehrerinnen mit ein. Im Sinne der besseren Lesbarkeit wird auch für andere Beispiele meist nur die männliche Bezeichnung verwendet.

Bei der Entwicklung der Indikatoren spielt der Konflikt ab 2011, die zwischenzeitlich etwas beruhigte Situation 2012/2013 und der Ausbruch der kriegerischen Auseinandersetzungen ab 2015 eine wesentliche Rolle. Besonders deutlich lässt sich dies an Komponente 1 (Verbesserung des Zugangs) verdeutlichen: Waren zu PP von 6 Mio. schulpflichtigen Kindern rd. 4 Mio. Kinder (68 % Nettoeinschulungsrate) eingeschult, so stieg die Nettoeinschulungsrate 2013 noch auf 87 %, um dann mit Ausbruch des Krieges ab 2015 zu fallen. Von den eingeschulten Kindern konnten 2016 nur knapp 30 % zur Schule gehen, da Schulen durch den entfachten Bürgerkrieg entweder nicht verfügbar waren (zerstört, besetzt), es an Lehrern fehlte oder die Kinder als Kämpfer und Soldaten eingezogen worden waren (Jungen) bzw. zuhause bleiben mussten (Mädchen) oder auf der Flucht waren.



G

Graphik 1² verdeutlicht, dass sich während der Projektlaufzeit sowohl im städtischen aber vor allem im ländlichen Bereich die Einschulungsraten erhöht haben. Und das trotz der logistischen Herausforderungen der häufig abgelegenen Gebiete (Wege zur Schule wurden durch Neubau verkürzt, Verfügbarkeit von Lehrern durch Fortbildung erhöht, Unterrichtsmaterial beschafft).



Während der Projektlaufzeit und vor Ausbruch des Krieges der Anteil an Mädchen, die die Schule besuchen nicht nur erhöht hat (2006 besuchten rd. 60 % der Mädchen im schulpflichtigen Alter die Schule (Nettoeinschulungsrate), 2013 waren es über 70 %, vgl. Graphik 2), sondern die Mädchen im Grundbildungsalter auch länger (vgl. Graphik 3) in die Schule gehen und die Wahrscheinlichkeit damit steigt, dass sie diese auch abschließen. Die über BEDP finanzierte "Conditional Cash Transfer" Komponente sowie Bewusstseinsbildungsmaßnahmen haben hier gewirkt. Der Mangel an weiblichen Lehrern, vor allem auf dem Land (hier sind nur 9 % der Lehrer weiblich), wirkte jedoch weiterhin als Hemmnis für viele Mädchen die Schule zu besuchen.

Interviews, Pressemeldungen und dem Abschlussbericht der Weltbank 2013 kann entnommen werden, dass die Zahl der Schüler pro Raum bereits am Ende der Projektlaufzeit aber noch vor Kriegsausbruch

² Quellen aller Graphiken: MICS 2006 und DHS 2013

deutlich über den üblichen Sektornormen (40-45 Schüler) lag und bis zu 120 Schüler eine Klasse besuchten. Der Unterricht fand in Schichten statt. In vielen Fällen mangelte es an Stühlen, Tischen und Lernhilfen. Keine der geplanten Schulbibliotheken wurde 2013 aufgefunden, was vermuten lässt, dass die Räumlichkeiten stattdessen als Klassenräume genutzt werden. Da mit Kriegsausbruch viele Schulen nicht mehr genutzt werden können (siehe oben), ist es plausibel anzunehmen, dass sich dieser Indikator weiter verschlechtert hat - sofern überhaupt noch Unterricht stattfindet.

Fortbildungsmaßnahmen für Lehrer und Schulleiter bewertete die Weltbank 2013 als erfolgreich. Da seit Ausbruch des Konflikts Lehrergehälter jedoch nur noch unregelmäßig und seit 2016 an über 70 % der Lehrer des Landes gar nicht mehr gezahlt wurden, viele Lehrer die Schulen auf Grund der Sicherheitslage nicht mehr erreichen oder geflohen sind, mussten Schulstunden verkürzt oder gestrichen werden. Es lässt sich zwar nicht quantitativ belegen, jedoch plausibilisieren, dass sich der Indikator zur Messung des Schüler-Lehrerverhältnisses ab 2015 verschlechtert hat. Die im Zuge der Erreichung des Projektziels 3 (Stärkung der Bildungsverwaltung) bereits 2005 durch die TZ gegründete Abteilung für Mädchenbildung im Bildungsministerium, die sehr niedrigen Schulgelder abgeschafft und ein "Center of Measurement and Evaluation" gegründet. Über die Funktionsweise des Zentrums sowie der neu geschaffenen Abteilung liegen keine Informationen vor. Da mit dem Ausbruch des Krieges 2015 die Regierung jedoch abgesetzt wurde, Mitarbeiter der Ministerien geflohen sind und keine offiziellen Kontakte zu Bildungsministerium bestehen, kann nicht beurteilt werden, ob die Abteilung noch besteht und in weit fortgebildetes Personal noch im MoE arbeitet. Nach Informationen der TZ funktioniert das Center nicht mehr, da es keine Mitarbeiter gibt. Der Sektor für Mädchenbildung hingegen ist funktionsfähig und in Kooperation mit der TZ, UNICEF und GPE werden hier Maßnahmen mit qualifiziertem Personal umgesetzt.

Unter schwierigen Bedingungen und einer sich stetig verschlechternden Sicherheitslage und trotz schwacher Steuerungs- und Durchführungskapazitäten seitens der jemenitischen Regierung wurde in den Projektregionen der Zugang zu Grundbildung verbessert und Vorbehalte gegen Mädchenbildung abgebaut bzw. Anreize geschaffen, Mädchen in die Schule zu schicken. Demgegenüber fällt die angestrebte Verbesserung der Lernbedingungen und damit der Qualität der Bildung ab. Dennoch bleibt festzuhalten, dass trotz der großen Herausforderungen ein hoher Prozentsatz von Schülern und vor allem Schülerinnen sowie Lehrerinnen und Lehrer von den Maßnahmen profitiert hat und somit angesichts des fragilen Kontextes die Effektivität des Vorhabens als zufriedenstellend bewertet werden kann.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Die FZ-Komponente wurde im Juli 2006 geprüft und erst im Juli 2008 effektiv. Diese Verzögerungen erklären sich aus konzeptionellen Nacharbeiten und Kapazitätsengpässen im Ministerium. Gegen Ende der geplanten Laufzeit führte die immer wieder volatile Sicherheitslage dazu, dass das Vorhaben statt Ende 2009 erst im Dezember 2012 (einzelne Maßnahmen sogar erst 2013) abgeschlossen werden konnten. Die Verzögerungen haben jedoch nicht zu Unterbrechungen der Unterstützung und signifikanten Kostensteigerungen geführt. Ein Hebel zur Steigerung der Effizienz war die Durchführung der allein aus FZ-Mitteln finanzierten Begleitmaßnahme, im Zuge derer sich ein Consultant auf die Abwicklung der PGF, die Weiterentwicklung des Finanzierungsansatzes hin zu einem "Sector Wide Approach" und die Einspeisung bilateraler FZ-Erfahrung (Gemeindebeteiligung, Wartungskonzept, Schulbaukosten) konzentrierte.

Die Produktionseffizienz war lediglich zufriedenstellend. Das Vorhaben musste unter sich verschlechternden Sicherheitsbedingungen und hohen Transaktionskosten umgesetzt werden. Die Einführung der PGF bedeutet bedingt durch aufwendige Koordination zu Beginn eine hohe finanzielle und zeitliche Ressourcenallokation, die sich über die geplante Dauerhaftigkeit des Ansatzes zur Sicherung der Grundbildung hätte auszahlen sollen. Diese Amortisierung ist 2017 nicht abzusehen. Dennoch konnten auf diese Weise Mittel gebündelt und abgestimmt verausgabt werden. Die Zusammenarbeit der Geber und ihre unterschiedlichen Richtlinien ermöglichten es beispielsweise, dass die Weltbank noch lokales Personal in Konfliktregionen senden konnte, obwohl sie keine Auszahlungen mehr leistete, während die FZ diese Maßnahmen noch finanzieren konnte, obwohl sie ihr Personal bereits abgezogen hatte. Auf diese Weise konnte die Weiterführung und ein Abschluss bei vollständiger Mittelverausgabung gewährleistet werden.

Die Allokationseffizienz wird als gerade noch zufriedenstellend bewertet. Den durchschnittlichen Investitionskosten, die von allen Gebern im Jemen unterschiedlich bewertet werden³ und die angesichts des hohen Betreuungsaufwandes für die Vielzahl der gebauten Klassenräume in teils sehr abgelegenen Regionen sowie der Erschwernisse durch die fragile Situation im Land als akzeptabel gewertet werden, stehen schlechte Bildungsergebnisse gegenüber. Zwar wurden viele Kinder eingeschult und nutzten die Ressourcen (bis hin zur Überbelegung). Wegen der extrem hohen Wiederholer- und Durchfallquoten schlossen aber nur wenige Schüler die Grundbildung ab. Die Durchführung einer Verwaltungsreform im Bildungsministerium wäre die entscheidende Bedingung für die Erhöhung der Effektivität und Effizienz im Sektor. Diese Reform blieb bisher aus.

Obwohl es sich bei dem gemeinsamen Finanzierungsansatz um ein effizientes Instrument handelt, besteht der Eindruck, dass die Effizienz aufgrund institutioneller Defizite, administrativer Engpässe sowie der andauernden fragilen Sicherheitslage, durch welche die hohen Transaktionskosten nicht über die Dauerhaftigkeit des Ansatzes amortisiert werden können, beeinträchtigt war. Dass trotz der volatilen und angespannten Sicherheitslage im Land die Durchführung des Vorhabens vorangetrieben wurde, ist positiv herauszustellen. Die sozialen Erträge von Investitionen in Bildung, gemessen am Beitrag zur Steigerung des Volkseinkommens, übersteigen besonders in Ländern mit niedrigem Versorgungsgrad wie dem Jemen generell diejenigen von Investitionen in anderen Sektoren. Die Effizienz wird daher zusammenfassend als zufriedenstellend bewertet.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Übergeordnetes entwicklungspolitische Ziel von BEDP war es, einen Beitrag zur qualitativen und quantitativen Verbesserung der Grundbildung und zur Konfliktprävention im Jemen zu leisten (duale Zielsetzung im Zuge der Evaluierung ergänzt). Auf Grund unterschiedlicher Quellen ist die Vergleichbarkeit der Indikatoren zur Messung der Zielerreichung nur bedingt gegeben.

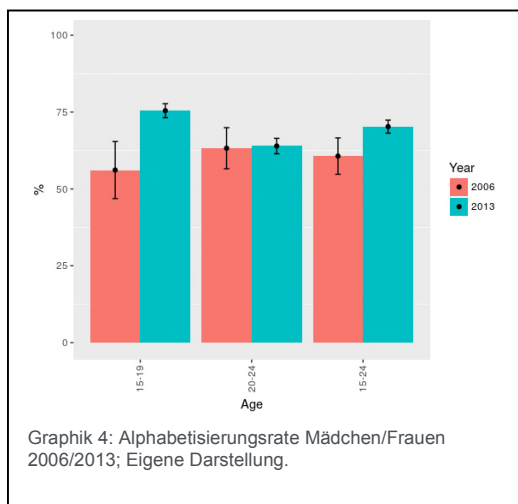
Indikator	Status PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Verringerung der Genderdifferenz in öffentlichen Schulen (Gender Parity Index, GPI)	0,78	0,83 (2012).
(2) Erhöhung der durchschnittlichen Übergangsrate Klasse 1-6	0,69 (m)/0,59 (w)	Verfehlt. 0,61 (m)/0,51 (w)
(3) Verbesserung der Lernleistungen (TIMSS) ⁴ , in Mathematik und Naturwissenschaften. Der Mittelwert liegt bei 500. Darüber hinaus gibt es folgende Klassifikationen: Advanced international (625), High international (550), Intermediate international (475), Low international (400).		

Bei der Bewertung der Erreichung des Oberziels muss zwischen der positiven Entwicklung der Sektorindikatoren von BEDP bis zum Ausbruch des zivilen Konflikts 2011 und dem Abfall der Indikatoren in einem ab 2015 zerfallenden Staat mit kriegerischen Auseinandersetzungen, die bis heute andauern, unterschieden werden. Insgesamt bleiben die Indikatoren auf Ebene der entwicklungspolitischen Wirkungen, die sich vor allem aus den Maßnahmen zur Erhöhung der Bildungsqualität ableiten, auf niedrigem oder sogar

³ Investitionskosten pro Klassenraum: UNICEF 5.000 USD; JIBC 26.000 USD; Weltbank 16.000 USD; MoE rd. 15.000 USD; Social Fund for Development rd. 11.000 USD; CRES I und II (BMZ-Nr. 1997 652 31, 2000 653 83) 8.700 EUR (Abyan); 10.000 EUR (Ibb).

⁴ Die international vergleichende Schulleistungsuntersuchung "Trends in International Mathematics and Science Study" (TIMSS) wird alle vier Jahre durchgeführt und vergleicht die Leistungen von Schülerinnen und Schülern in Mathematik und Naturwissenschaften.

rückläufigem Niveau. Zwar hat sich der Gender Parity Index (GPI) zu Beginn der Projektmaßnahmen



(2006-2008) leicht verbessert, stagnierte jedoch in seinem Trend in den vergangenen Jahren (2008-2012) und nahm mit Ausbruch der kriegerischen Auseinandersetzung mit hoher Wahrscheinlichkeit ab. Die Alphabetisierungsrate unter Mädchen (15-19 Jahre) ist während der Projektlaufzeit bis 2013 angestiegen und kann auch den Wirkungen des Vorhabens zugerechnet werden, das durch die Förderung der Vielzahl von Wiederholerkinder als Teil der Zielgruppe (ggf. auch älter als 14 Jahre) hier einen Beitrag geleistet hat.

Maßgebliche Einflussfaktoren dafür, dass mehr Mädchen länger die Schule besuchen, sind die gezielte Sensibilisierung und Mobilisierung der Bevölkerung, nahe gelegene Schulen und z.B. getrennten Toiletten und die Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von qualifizierten Lehrerinnen. Letzteres stellt sich bis

heute aufgrund der Lebensumstände gerade im ländlichen Raum als schwierig dar.

Die Wirkungen der Maßnahmen auf den Lernerfolg lassen sich erst über einen längeren Zeitraum feststellen. Zum Zeitpunkt der EPE kann nur auf die Ergebnisse auf Gesamtsektorebene bis 2011 zurückgegriffen werden, da keine aktuellen Erhebungen nach derselben Methode vorliegen. Es ist jedoch plausibel anzunehmen, dass sich mit Ausbruch des Konflikts nicht nur die Datenlage verschlechtert hat, sondern maßgeblich auch die Rahmenbedingungen für den Lernerfolg. Im TIMSS 2007 belegte der Jemen den letzten Platz von 36 Ländern. 94 % der Schüler erreichten nicht einmal die Grenze für "schwache Leistung" für das Fach Mathematik; für das Fach Naturwissenschaften waren es 92 %, die in die Kategorie der schlechtesten Ergebnisse fielen. Auch beim TIMSS 2011 lag der Jemen trotz Verbesserungen wieder auf dem letzten Platz von diesmal 52 Ländern bei Lernerfolgen in der 4. Klasse. Auch bei den Leistungen der 6t-Klässler, die zwar besser ausfielen, liegt das Land auf dem letzten Platz. Das schlechte Abschneiden ist v.a. darauf zurück zu führen, dass viele Schüler die Testfragen nicht schnell genug oder überhaupt nicht lesen konnten. In der zweiten Klasse konnten 42 %, in der dritten Klasse 27 % der Kinder kein Wort korrekt lesen ("Early Grade Reading Assessment" USAID 2012). Die Qualität der Schulbildung gemessen an gestiegenen Lernerfolgen bzw. einem besseren Abschneiden bei internationalen Schultests wurde somit nicht verbessert.

Dabei ist es Bildung und gerade die Grundbildung der Mädchen, die helfen kann, das rasche Bevölkerungswachstum und den damit einhergehenden Druck auf Ressourcen sowie soziale Infrastruktur und Dienste zu überwinden. Studien belegen die Korrelation des Bildungsniveaus von Mädchen und Frauen und der jeweiligen Kinderzahl. Eine Frau ohne Schulabschluss hat im Jemen i.d.R. 5,8 Kinder, eine Frau mit Grundbildung 4,7. Durch die hohe Zahl der Frühehen und die traditionelle Verpflichtung, ein Jahr nach der Heirat ein Kind vorzuweisen, beginnt auch die Fruchtbarkeit sehr früh. Der Schulbesuch klärt Mädchen - sofern moderne Curricula unterrichtet werden - nicht nur auf, sondern sie heiraten auch später. Zudem wird in Studien der Weltbank ein statistisch signifikanter positiver Zusammenhang zwischen dem Schulbesuch und dem Wohlbefinden von Mädchen durch die perspektivische Verbesserung der Lebensumstände nachgewiesen. Angesichts der fragilen Situation des Jemen - bereits vor Ausbruch des Krieges durch die Unabhängigkeitsbestrebungen im Süden und Norden, Stammeskonflikte und verstärkte Aktivitäten der Al-Qaida Gruppe - und der grassierenden Armut des Landes, tragen die Förderung von Bildung, die Stabilität des Schulaltages und die den Schülern vermittelten kognitiven Fähigkeiten dazu bei, das Konfliktpotential abzubauen und zur sozialen Kohäsion beizutragen. Somit scheint es plausibel anzunehmen, dass das FZ-Vorhaben - wenn auch begrenzt - zur Stabilisierung der Situation des Landes, nicht jedoch zur Vermeidung des bewaffneten Konflikts, beigetragen hat. Trotz des fragilen Kontexts und des Beitrags zur Stabilisierung, werden die übergeordneten Wirkungen jedoch als nicht zufriedenstellend bewertet, da sich keine deutlichen Verbesserung der Lernerfolge in den letzten Jahren gezeigt haben und angesichts der Sicherheitslage nicht davon auszugehen ist, dass es hier zu einer Trendumkehr kommen wird.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 4

Nachhaltigkeit

Seit Beginn der Luftangriffe durch Saudi Arabien 2015 haben Zehntausende von Menschen im Jemen das Leben verloren, Millionen sind auf der Flucht, eine staatliche Infrastruktur existiert nicht mehr und das Gesundheitssystem ist weitgehend zusammengebrochen. Das Bildungswesen steht seit November 2015 nach UN-Angaben „am Rande des Zusammenbruchs“. Im Juli 2015 waren von den 5.148 Schulen 70 % aufgrund der Sicherheitslage vor Ende des Schuljahres geschlossen worden, wodurch die Schulbildung von 1,8 Mio. Kindern betroffen war. 2017 waren 2.407 Schulen nicht mehr für Unterricht zu nutzen (10% zerstört, 56 % beschädigt, 7 % durch Binnenflüchtlinge und 27 % durch Binnenflüchtlinge und/oder bewaffnete Gruppen besetzt). 2,1 Mio. Kinder konnten nicht mehr zur Schule gehen (30 % der schulpflichtigen Kinder), davon über 500.000 Binnenflüchtlinge. Für das Schuljahr 2017 war diese Zahl inkl. der Kinder, die sowie so die Schule verlassen hatten, auf 4,5 Mio. Kinder (über 70% der schulpflichtigen Kinder) gestiegen. Informationen zur Aufteilung in Grund- und Sekundarbildung liegen nicht vor. In Kommunen mit engagierten Elternräten wird weiterhin versucht, Kindern wenigstens stundenweise den Schulbesuch zu ermöglichen. Der Zugang zu Bildung ist für die Kinder elementar, lenkt von dem Kriegsgeschehen ab und wird ein Leben lang Wirkung entfalten. Für zukünftige Schülergenerationen ist ein verbessertes Grundbildungssystem jedoch nicht nachhaltig gesichert.

Selbst wenn die Schulen äußerlich nicht beschädigt wurden, befinden sie sich oft in einem desolaten Zustand und es mangelt an Minimalausstattungen wie Kreide und Büchern. Dass das Budget für Instandhaltung und Reparaturen, das von der Regierung an die Distrikte transferiert werden sollte, ausbleibt, spielt unter den gegebenen Umständen keine wesentliche Rolle mehr. Auch die durch laufende FZ-Maßnahmen entwickelte National Maintenance Policy gegen die Degradierung der Schulbauten ist durch die anhaltenden Kampfhandlungen und deren zerstörerische Auswirkungen wenig bedeutend. Das nachhaltige Bestehen der Infrastruktur kann nicht gewährleistet und der Beitrag zur Verbesserung der Lehr- und Lernbedingungen angesichts der durch den Krieg veränderten Situation nicht mehr beurteilt werden.

Die im Bildungsministerium (MoE) gestärkten Kapazitäten und die ausgebaute interministerielle Zusammenarbeit, die sich noch für die im Anschluss durchgeführten FZ-Vorhaben positiv auswirkte und dem MoE ermöglichte, die Geberkoordination und die Steuerung eigenständig zu übernehmen, haben durch den Umsturz der Regierung zu Teilen ihren Nachhaltigkeitsanspruch verloren. Auf Arbeitsebene ist noch Personal verfügbar, auf Entscheidungsebene und somit auf Ebene des geführten Sektordialogs, sind die Ansprechpartner nicht mehr verfügbar. Diese Kontakte müssen neu etabliert werden (was jedoch nach Wahlen häufig auch der Fall ist). Die Local Education Group (LEG) ist seit 2013/14 wieder aktiv und an Meetings nahmen Vertreter des MoE Sana'a, und 2017 im April erstmals auch Vertreter des legitimen MoE Aden teil. Auch wenn das MoE einen Notfallplan für den Bildungssektor aufgestellt hat, der darauf ausgerichtet ist, die Funktionsfähigkeit des Bildungssystem aufrechtzuerhalten und an die Krise anzupassen, so reichen die Mittel trotz neuer Zusagen nicht aus, die Kosten des aktuellen Schuljahres zu decken. Zwar hat die internationale Gebergemeinschaft dem Jemen beachtliche Zusagen für die Wiederaufbauhilfe gemacht. Die finanzielle Unterstützung für den Bildungssektor, der im Zuge der Krise von der Gebergemeinschaft gegenüber der Not- und Nahrungsmittelhilfe angesichts der drohenden massiven Hungerkatastrophe im Land als weniger prioritär eingestuft wird, ist jedoch deutlich geringer als zuvor.

Da die finanzierte Infrastruktur und Ausstattung, die zwar nicht vor Ort im Rahmen der Evaluierung in Augenschein genommen werden konnte, aber mit hoher Wahrscheinlichkeit zu großen Teilen zerstört bzw. zweckentfremdet genutzt wird, ist davon auszugehen, dass sich die entwicklungspolitische Wirksamkeit der über BEDP FZ-finanzierten Maßnahmen sich künftig nicht verbessern, sondern sich auf Grund der anhaltenden Kampfhandlungen aus heutiger Perspektive noch verschlechtern wird. Der Fokus der EZ bleibt auf Schulebene sowie auf Unterstützung der dezentralen Bildungsstrukturen wie Rehabilitierung von Schulen, Unterstützung des Programms für Lehrerinnen und Gemeindebeteiligung. Derzeitiges Ziel ist - wo immer möglich - die Aufrechterhaltung des Schulbetriebs, um den Kindern in dieser Zeit eine Perspektive zu bieten.

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.