

Ex-post-Evaluierung – Jemen

>>>

Sektor: Bildungseinrichtungen und Fortbildung (CRS-Code: 11120)
Vorhaben: Social Fund for Development V-VIII
 (2008 65 899 (V)*, 2009 65 038 (VI)*, 2009 67 414 (VII)*, 2011 65 471 (VIII))
Träger des Vorhabens: Social Fund for Development (Jemen)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2019

Alle Angaben in Mio. EUR	V (Plan)	V (Ist)	VI (Plan)	VI (Ist)	VII (Plan)	VII (Ist)	VIII (Plan)	VIII (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	19,25	19,78	8,80	8,80	5,50	5,44	7,00	7,18
Eigenbeitrag	1,75	1,75	0,80	0,80	0,50	0,38	0,00	0,00
Sonstige**	-	0,53	-	-	-	0,06	-	0,18
Finanzierung	17,50	17,50	8,00	8,00	5,00	5,00	7,00	7,00
davon BMZ-Mittel	17,50	17,50	8,00	8,00	5,00	5,00	7,00	7,00

*) Vorhaben in der Stichprobe 2018

**) Einnahmen aus Zinserträgen, Erstattungen und sonst. Einnahmen (nähere Informationen liegen nicht vor)

Kurzbeschreibung: Die vier FZ-Maßnahmen SFD V-VIII setzten die 2003 begonnene Unterstützung des jemenitischen Projektträgers Social Fund for Development (SFD) fort. Ab dem SFD V war die Verwendung der FZ-Mittel ausschließlich für den Bildungssektor vorgesehen, mit den Schwerpunkten Rehabilitation und Ausbau von Schulen sowie Fortbildung von Fachkräften im Bildungs- und Erziehungsbereich. Generelle Aufgabe des SFD ist es, im Rahmen der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik Maßnahmen zur Rehabilitation und Erweiterung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur durchzuführen und dies vornehmlich in Armutsgebieten. Im Anbetracht des anhaltenden kriegerischen Konflikts besteht die Aufgabe des SFD insbesondere darin, zur Aufrechterhaltung zentraler Basisdienstleistungen beizutragen.

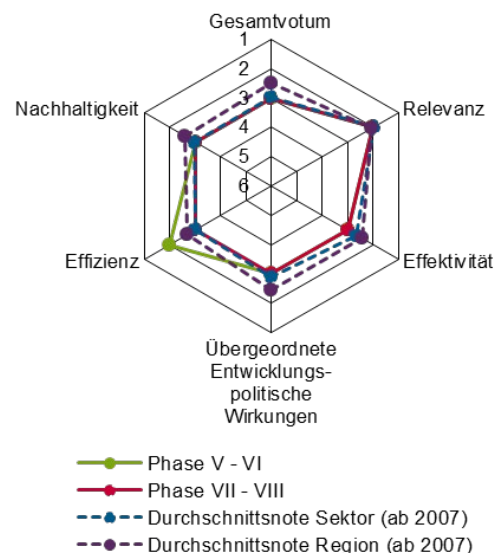
Zielsystem: Das übergeordnete entwicklungspolitische Ziel der FZ-Maßnahmen (Impact) SFD V-VIII war es, einen Beitrag zur Verbesserung des Lernerfolgs durch eine Verbesserung bzw. Aufrechterhaltung der Lehr- und Lernbedingungen in der Grund- und Sekundarbildung beizutragen und damit auch zur Verbesserung der Lebensbedingungen in einem fragilen Umfeld (Stabilisierungsziel). Modulziele (Outcome) waren die Verbesserung des Zugangs zur Grund- und Sekundarbildung durch Neubau und Rehabilitation von Gebäuden und die Verbesserung der Bildungsqualität.

Zielgruppe: Die primäre Zielgruppe der Vorhaben waren Schülerinnen und Schüler der Primar- und Sekundarstufe sowie Kindergartenkinder in allen Landesteilen, die zu 40 % dem ärmsten Drittel der jemenitischen Haushalte angehören sollten. Sekundäre Zielgruppen waren Lehrerinnen und Lehrer, das Personal der Schulverwaltungen sowie des Bildungsministeriums.

Gesamtvotum: Note 3 (alle Maßnahmen)

Begründung: Die Maßnahmen konnten im Einklang mit nationalen und internationalen Strategien einen Beitrag zur Aufrechterhaltung des Zugangs zu Bildung in den Projektregionen im Kontext einer sich verschärfenden humanitären und politischen Krise leisten. Damit wurden die Lebensbedingungen der begünstigten Kinder und Jugendlichen stabilisiert. Durch die Partnerschaft mit dem Social Fund for Development (SFD), einer autonomen Regierungsinstitution, konnten die Maßnahmen auch unter schwierigen Sicherheitsbedingungen fortgeführt und effizient umgesetzt werden. Konfliktbedingte Einschränkungen bestehen im Hinblick auf den nachhaltigen Betrieb der Schulen.

Bemerkenswert: Während viele internationale Akteure ihre Programme im Zuge der Internationalisierung des Bürgerkriegs im Jahr 2015 suspendieren mussten, konnten die Vorhaben durch die Zusammenarbeit mit dem SFD über den Zeitraum der Umsetzung von 2008 bis 2017 zur Aufrechterhaltung des Bildungswesens im Jemen beitragen. Die FZ setzt mit dem SFD auch heute Vorhaben um u.a. im Bildungs- und Wassersektor sowie zur Förderung von Beschäftigung.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3 (alle Phasen)

Die Phasen V-VIII des SFD wurden gemeinsam evaluiert, da die Vorhaben als offene Programme konzipiert waren und die geförderten Maßnahmen nicht nach Phasen unterschieden werden können. Die Phasen werden entsprechend als Gesamtvorhaben betrachtet - wo möglich, werden sie jedoch entlang der DAC-Kriterien separat bewertet.

Teilnoten:

Relevanz	2
Effektivität	3
Effizienz	2 (Phase V und VI), 3 (Phase VII und VIII)
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3
Nachhaltigkeit	3

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Der Implementierungszeitraum der hier betrachteten Maßnahmen (2008-2017) fällt in eine Zeit politischer, wirtschaftlicher und sicherheitsbezogener Krisen. Nach dem Rücktritt des langjährigen Präsidenten Saleh im Zuge des Arabischen Frühlings im Jahr 2011 und der Ernennung von Präsident Hadi zu seinem Nachfolger, setzte eine von politischen Machtkämpfen geprägte Übergangsperiode ein. Diese mündete in die Eroberung der Hauptstadt Sana'a durch eine Allianz von Akteuren aus dem Norden im Jahr 2014 und den Kriegseintritt einer von Saudi-Arabien geführten Militärkoalition im März 2015. Bereits vor Ausbruch des Krieges war der Jemen das ärmste und ernährungsgefährdetste Land der arabischen Welt. Seit 2015 brachen die Wirtschaft und der Bankensektor des Landes fast vollständig zusammen, was zu einer Liquiditätskrise, Inflation und der Abwertung des Rial führte. Eine Seeblockade verschärfte die Versorgungslage in dem zu 90 % von Nahrungs- und Treibstoffimporten abhängigen Land. Im Jahr 2017 bezeichneten die Vereinten Nationen die Lage im Jemen als die schwerwiegendste humanitäre Krise weltweit. Demnach bedurften 22 Mio. Menschen humanitärer Unterstützung, 8,4 Mio. Menschen waren stark ernährungsgefährdet, 1,8 Mio. Kinder akut unterernährt und 400.000 Kinder unter 5 Jahren akut vom Hungertod bedroht. Flächenbombardements zielten auf die Zerstörung der wirtschaftlichen Infrastruktur des Landes und trafen immer wieder Schulbusse und Schulen.

In diesem Umfeld setzte die FZ die 2003 begonnene Unterstützung des Social Fund for Development (SFD), einer 1997 gegründeten autonomen Regierungsinstitution, fort, wobei sich die hier untersuchten Maßnahmen auf den Bildungsbereich konzentrierten¹. Der SFD wurde im Jahr 1997 auf Initiative der Weltbank als semi-autonome Institution zur Unterstützung der staatlichen Sozialpolitik gegründet. Im Gegensatz zu den auf eine kurzfristige Unterstützung von Bedürftigen angelegten Sozialtransferprogrammen der Regierung setzte der SFD auf den langfristigen Aufbau von Kapazitäten und Ressourcen vor Ort. Dabei verfolgt er den Ansatz der gemeindeorientierten Entwicklung (community development), der die Partizipation und Eigenverantwortung der lokalen Gemeinden stärkt. Die Auswahl von Projektregionen und Begünstigten erfolgt nach Armutskriterien.

Die Ex-post-Evaluierung beruht auf einer Dokumentenstudie sowie Gesprächen mit dem SFD und Akteuren der deutschen FZ und TZ mit umfangreicher Vor-Ort-Erfahrung.

Relevanz

Die Vorhaben waren Teil des seit 2002 im Jemen durchgeführten EZ-Programms "Programm zur Verbesserung der Allgemeinbildung". Dieses identifiziert die quantitative und qualitative Unzulänglichkeit des jemenitischen Bildungswesens als Kernproblem, das sich in einer unzureichenden Bildungsinfrastruktur für

¹ Die Phase I-IV wurden 2016 ex-post evaluiert und mit der Note 2 bewertet.

die stark wachsende junge Bevölkerung, einer ungenügenden Bildungsqualität mit schlechten Lernergebnissen sowie einer geringen Nachfrage nach Bildung, besonders in den ländlichen Regionen und für Mädchen, da diese im Haushalt unterstützen müssen, äußere. Die Wirkungskette, entsprechend derer durch die Bereitstellung von angemessenen Grund- und Sekundarbildungsangeboten für Kinder und Jugendliche, insbesondere für Mädchen, ein Beitrag zum quantitativen Ausbau sowie zur qualitativen Verbesserung der Schulinfrastruktur geleistet wird, ist auch aus heutiger Sicht plausibel. Andere Maßnahmen innerhalb des genannten EZ-Programms, die sich auf die Verbesserung der Bildungsqualität, z.B. durch Lehrerfortbildungen, Curriculumsentwicklung und die Einführung von Schulentwicklungsplänen konzentrieren, werden durch den SFD ergänzt. Das Vorhaben leistet auch aus heutiger Sicht einen Beitrag zur Lösung des Kernproblems. Zugang zu Bildung, wenn auch nicht gleichberechtigt für die Geschlechter, besitzt trotz der Krisensituation für weite Teile der Bevölkerung weiterhin einen hohen Stellenwert. Dies bestätigen die Eigenbeiträge, die Eltern und Gemeinden für den Unterhalt der Lehrer und wichtige Instandsetzungsarbeiten zu leisten bereit sind.

Das EZ-Programm "Programm zur Verbesserung der Allgemeinbildung" orientiert sich vollständig an den relevanten Strategien des Bildungsministeriums, insbesondere der 2002-2015 gültigen Grundbildungsstrategie (Basic Education Development Strategy) sowie der 2006-2015 gültigen Sekundarbildungsstrategie (National General Secondary Education Strategy). Dementsprechend sind die Programm- und Modulzielindikatoren den relevanten nationalen Strategien entnommen. Damit ist ein hoher Grad an Alignment mit den nationalen Prioritäten und Strategien gegeben. Die hohe Ownership der Regierung zeigte sich auch in der vollständigen Erbringung ihres Eigenbeitrags in den Phasen V und VI. Weiterhin besteht Übereinstimmung mit den Prioritäten der Education Cluster Strategie 2016-2017 zur Aufrechterhaltung des Bildungssystems.

Als geberfinanzierter Sozialfonds ist der SFD ein Beispiel für die erfolgreiche Koordinierung zahlreicher bi- und multilateraler Geber im Sinne der Erklärung von Paris (2005) und dem Aktionsplan von Accra (2008). Er wurde zum Zeitpunkt der Evaluierung neben der Weltbank und EU von Deutschland, dem Vereinigten Königreich, Saudi-Arabien, den Niederlanden und Italien unterstützt. Dabei orientieren sich alle Geber an den programmatischen Zielen des SFD.

Aufgrund der hohen Bedeutung von Bildung für die Entwicklung des Landes, der kohärenten Projektkonzeption, der hohen Ownership der Partner und der erfolgreichen Geberkoordinierung im Rahmen des SFD wird die Relevanz als hoch bewertet.

Relevanz Teilnote: 2 (alle Phasen)

Effektivität

Modulziel (Outcome) war die Verbesserung des Zugangs zur Grund- und Sekundarbildung durch Neubau und Rehabilitierung von Gebäuden und die Verbesserung der Bildungsqualität. Die Erreichung der bei Projektprüfung definierten Ziele kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Soll-Wert	Ist-Wert bei EPE
(1) Mindestens 40 % der Ausgaben des SFD kommen den ärmsten 30 % der Bevölkerung zugute (SFD V-VII).	40 %	Der Indikator kann nicht gemessen werden, da in der aktuellen Situation im Jemen keine empirischen Wirkungsstudien möglich sind. Nach eigenen Angaben wendet der SFD Armutskriterien bei der Auswahl der Projektstandorte und Begünstigten an.
(2) Anstieg der Einschulungsraten um 7 % für Jungen und Mädchen in den SFD Projektgebieten (SFD V-VII), 2009-2015.	+ 7 %	Erreicht. Landesweit: +17,1 % (Jungen, Klassen 1-9, 2006-2016, 98,9 % Bruttoeinschulungsrate) +16,8 % (Mädchen, Klassen 1-9, 2006-2016, 80,3 % Bruttoeinschulungsrate) Brutto- Einschulungsquote von Jungen in der Sekundarbildung (10-12): 45,1 % (2012)

		<p>Brutto- Einschulungsquote von Mädchen in der Sekundarbildung (10-12): 32,1 % (2012)</p> <p>Diese Zahlen entstammen dem offiziellen Education Survey 2015/2016 des Bildungsministeriums und sind möglicherweise zu optimistisch. Nach UN-Angaben² besuchten im Schuljahr 2017/2018 rund 7,5 Mio. Kindern keine Schule, was einer Schulbesuchsrates von 74 % entspricht.</p>
(3) Mindestens 50 % der begünstigten Schüler sind Mädchen (SFD VII).	50 %	Nahezu erreicht. Für die Projektschulen liegen keine disaggregierten Daten vor. Nach Angaben des SFD lag der Anteil der Mädchen, die insgesamt von den Bildungsmaßnahmen des SFD in den Jahren 2014-2017 profitierten, bei 45 %.

Der Hauptindikator des Vorhabens ist die Entwicklung der Einschulungsrate von Jungen und Mädchen in den Projektregionen. In der aktuellen Situation des Jemens kann dieser Indikator, zu dem das Vorhaben nur teilweise beiträgt, nicht gemessen werden. Eine empirische Erhebung zur Entwicklung der Einschulungsraten in den Projektregionen ist angesichts der Sicherheitslage nicht möglich. Zudem wird der Schulbesuch gerade in der Krise von vielen Faktoren (z.B. Vertreibung, Unsicherheit, Hungersnot) beeinflusst, die das Vorhaben nicht beeinflussen kann. Die Ausgangs-, Soll- und Ist-Werte zu den Bruttoeinschulungsraten auf nationaler Ebene sind den Schätzungen des Bildungsministeriums entnommen. Diese scheinen aktuell nicht die Auswirkungen der Krise auf den Schulbesuch zu berücksichtigen. Die Bewertung der Indikatoren 1 (armutsorientierte Projektauswahl) und 3 (Anteil der begünstigten Mädchen) beruht auf Angaben des SFD, die aktuell nicht empirisch geprüft werden können. Als offenes Programm verfügten die FZ-Maßnahmen über keine Vorgaben zu den zu erbringenden Leistungen. Ein Soll-Ist-Vergleich auf Leistungsebene ist daher nicht möglich.

Die Maßnahmen konnten unter schwierigsten Bedingungen eine beachtliche Leistungsbilanz vorlegen. Nach Angaben des SFD wurden im Projektzeitraum (2008-2017) 1.277 Klassenzimmer neu erbaut und weitere 1.960 Klassenzimmer rehabilitiert. Weitere 4.450 einzelne Baumaßnahmen wie z.B. Schultoiletten, Schulhöfe, Wassertanks, Labore und Schulbibliotheken wurden durchgeführt und Schulen zudem mit Möbeln sowie Lehr- und Lernmaterialien ausgestattet. Insgesamt profitierten bis zu 400 Schulen von den Maßnahmen, was 2-3 % der öffentlichen Schulen des Landes entspricht. Im Rahmen der Dezentralisierung der Bildungsverwaltung wurden zudem Verwaltungsgebäude für 17 Bezirksschulverwaltungen erstellt. Rund 1.000 pädagogische Fachkräfte und eine größere Zahl von Personen aus der Schulverwaltung wurden fachlich fortgebildet. Damit leistete das Vorhaben entsprechend dem Projektziel einen Beitrag zur Verbesserung bzw. Aufrechterhaltung der Lehr- und Lernbedingungen im Kontext der Krise. Nach Berechnungen des SFD wurden mit den Maßnahmen rund 210.000 Schülerinnen und Schüler erreicht, was nur leicht unter den ursprünglich angestrebten 240.000 Begünstigten liegt.

Bau, Renovierung und Ausstattung von Schulen entsprachen den Prioritäten eines Großteils der Bevölkerung. An den meisten geförderten Schulen nahm die Schülerzahl nach den Projektmaßnahmen zu, viele sind trotz der Erweiterungsarbeiten mit bis zu 100 Schülerinnen und Schülern pro Klasse überbelegt. Allerdings zeigten stichprobenartige Projektbesuche von Mitarbeitern des KfW-Büros im Jemen, dass spezialisierte Räume wie Labore und Schulbibliotheken oft nicht bestimmungsgemäß genutzt werden, wenn die entsprechende Ausstattung nicht geliefert wurde. Schultoiletten werden ausschließlich von den Lehrern genutzt, was sich negativ auf den Schulbesuch von Mädchen auswirkt. Weiterhin ist unklar, inwieweit der Ausbau der Schulinfrastruktur in Abstimmung mit den Bildungsministerien und deren personellen und

² UN OCHA, Yemen Humanitarian Needs Review 2018.

finanziellen Kapazitäten zum langfristigen Betrieb der Schulen stattfand. Aktuell stellt die Nichtzahlung der Lehrergehälter die größte Herausforderung für die effektive Nutzung der Schulen dar.

Der wesentliche Erfolgsfaktor der Maßnahmen lag in der Zusammenarbeit mit dem Social Fund for Development (SFD). Aufgrund seiner starken lokalen Verankerung, Neutralität und flexiblen Strukturen war der SFD auch in den Krisenjahren in der Lage, Maßnahmen vor Ort durchzuführen. Die zentrale Herausforderung war die sich im Projektzeitraum stetig zuspitzende politische, wirtschaftliche und militärische Krise im Jemen, die von der UN in den Jahren 2017-2018 als die weltweit größte humanitäre Katastrophe eingestuft wird.

Die Projektzielerreichung wird als zufriedenstellend bewertet. Auch wenn eine Messung der Projektzielindikatoren nicht in der erstrebenswerten Zuverlässigkeit möglich ist, kann von einem erfolgreichen Beitrag der Maßnahmen zur Sicherstellung des Zugangs zu Bildung unter Krisenbedingungen ausgegangen werden.

Effektivität Teilnote: 3 (alle Phasen)

Effizienz

Mit dem SFD arbeitete das Vorhaben mit einer der wenigen Institutionen zusammen, die im Projektzeitraum auch unter schwierigen politischen und Sicherheitsbedingungen in der Lage waren, entwicklungsorientierte Maßnahmen vor Ort zu implementieren. Die Effizienzbeurteilung des SFD muss daher berücksichtigen, dass die Maßnahmen ohne diesen Partner wahrscheinlich suspendiert worden wären, was ebenfalls zu Effizienzverlusten aufgrund der aufwendigen Vorbereitung von FZ-Maßnahmen geführt hätte.

Detaillierte Daten zur Beurteilung der Produktionseffizienz des SFD liegen nicht vor. Die investiven Kosten pro Einzelmaßnahme beliefen sich durchschnittlich auf 90.746 EUR, wobei es sich um unterschiedliche Maßnahmen in den Bereichen Bau, Renovierung, Ausstattung und Fortbildung handelt. Der Wert der Einzelmaßnahmen schwankt zwischen den einzelnen Modulen, wobei beim Schulausbau in Modul SFD VII mit 211.000 EUR deutlich höhere Beträge pro Einzelmaßnahme umgesetzt wurden als in Modul VIII, in dem kleinere Renovierungsmaßnahmen an Schulen mit einem durchschnittlichen Wert von 32.000 EUR durchgeführt wurden.³ Durchschnittlich lagen die investiven Kosten bei 201 EUR pro Begünstigtem, was ungefähr den in der EPE 2016 ermittelten Werten entspricht. Frühere Evaluierungen⁴ bescheinigen dem SFD ein hohes Maß an Kosteneffizienz, was auf seine dezentralen Verwaltungsstrukturen, gut ausgebildeten Mitarbeiter, transparenten Vergabeprozesse und termingerechten Zahlungen zurückgeführt wird. In den Krisenjahren seit 2015 kam es zu erheblichen Kostensteigerungen für den SFD, unter anderem aufgrund der prekären Sicherheitslage, gestiegenen Importkosten, Fragilität des Bankensektors und des Verfalls des Rials. Zudem suspendierten in den Jahren 2015-2017 viele Geber ihre Zahlungen an den SFD, der aber dennoch eine Rumpfstuktur aufrechterhalten musste. Dies erklärt möglicherweise den starken Anstieg der administrativen Kosten des SFD, die sich von 0,1 % der investiven Kosten (SFD V) auf 9 % (SFD VI), dann auf 11 % (SFD VII) und schließlich auf 14 % (SFD VIII) erhöhten.⁵

Neben den administrativen Kosten verzeichnet der SFD Kosten für Consultants und Training sowie Fahrzeuge und Ausrüstung, die weitere 3,1 % bzw. 6,8 % des Budgets beanspruchten. Damit lag das verbliebene investive Budget bei 85,3 % der Gesamtkosten.

Die Produktionseffizienz wird trotz einzelner Nutzungseinschränkungen vor dem Hintergrund der gelungenen Aufrechterhaltung der Bildungsinfrastruktur in den Projektgebieten als zufriedenstellend bewertet. Die Umsetzung erfolgte konfliktensibel, da regional breit gestreut und nicht konzentriert. Die Allokationseffizienz wird als gerade noch zufriedenstellend bewertet. Den durchschnittlichen Investitionskosten, die

³ Die unterschiedliche Höhe der Kosten pro Einzelmaßnahme ergibt sich aus der jeweiligen Konzeption der Module. Modul SFD VII sieht den Neubau von Schulen im städtischen Raum vor, woraus sich eine relativ geringe Zahl von kostenintensiven Einzelmaßnahmen ergibt. Modul SFD VIII zielt dagegen auf Instandhaltungs- und Reparaturarbeiten an krisenbedingt beschädigten Schulen ab, was eine größere Zahl von kleinteiligen Maßnahmen bedingt. In beiden Modulen verausgabte der SFD die Mittel bestimmungsgemäß.

⁴ z.B. Recovery and Development Consortium, DFID Yemen Social Fund for Development Impact Evaluation. London, 2010.

⁵ Der Anteil der administrativen Kosten des SFD lag im Durchschnitt der vier Module bei 5,5 % der Investitionskosten für Baumaßnahmen und Ausstattung und damit unter dem von der KfW gesetzten Grenzwert von 10 %. lag. Der Anteil von 0,1 % beim Modul SFD V erscheint unrealistisch niedrig. Eine detaillierte Aufschlüsselung der Kosten liegt nicht vor.

von allen Gebern im Jemen unterschiedlich bewertet werden⁶ 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.

Die Effizienz der Module SFD V und SFD VI wird als gut, die der Module SFD VII und SFD VIII als zufriedenstellend bewertet.

Effizienz Teilnote: 2 (Phasen V und VI) und 3 (Phasen VII und VIII)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das übergeordnete entwicklungspolitische Ziel (Impact) war es, zur Verbesserung des Lernerfolgs durch eine Verbesserung bzw. Aufrechterhaltung der Lehr- und Lernbedingungen in der Grund- und Sekundarbildung beizutragen und damit auch zur Verbesserung der Lebensbedingungen in einem fragilen Umfeld (Stabilisierungsziel).

Der langfristige Bildungserfolg der aktuellen Schülergeneration im Jemen wird von zahlreichen Faktoren bestimmt, die über den Einflussbereich des Vorhabens hinausgehen. Dazu gehören die weitere Entwicklung der militärischen Auseinandersetzungen, die politische Zukunft des Landes, die weitere Entwicklung der Wirtschafts-, Versorgungs- und Hungerkrise, die Entwicklung der Haushaltseinkommen, das Auftreten von Seuchen sowie der zukünftige Einfluss radikaler religiöser Gruppen und deren Einstellung zu westlicher Bildung. Unmittelbar wirken sich bereits die militärischen Auseinandersetzungen, ausbleibenden Lehrergehälter, Lehrmittelknappheit, der Zusammenbruch der Verwaltungsstrukturen in einigen Landesteilen sowie die prekäre wirtschaftliche Situation der Familien auf den Schulbesuch und Lernerfolg der Kinder aus. Die Einbrüche bei der Grund- und Sekundarbildung sind nicht vom Vorhaben zu verantworten und waren bei Projektbeginn so nicht vorhersehbar.

Dennoch kann von einer insgesamt positiven Wirkung der Maßnahmen auf die begünstigten Kinder und Jugendlichen ausgegangen werden. 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. Beim TIMSS⁷ 2011 lag der Jemen trotz Verbesserungen in den vorangegangenen Jahren wieder auf dem letzten Platz von 52 Ländern bei Lernerfolgen in der 4. Klasse. Auch bei den Leistungen der 6t-Klässler, die besser ausfielen, liegt das Land auf dem letzten Platz. Das schlechte Abschneiden ist v.a. darauf zurückzuführen, 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).

Dabei ist es Bildung und gerade die Grundbildung der Mädchen, die helfen kann, das rasche Bevölkerungswachstum im Jemen und den damit einhergehenden Druck auf Ressourcen sowie soziale Infrastruktur und Dienste zu überwinden. Eine Frau ohne Schulabschluss hat im Jemen im Durchschnitt 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, da sie z.B. länger in die Schule gehen.

Angesichts der fragilen Situation des Jemen tragen die Förderung von Bildung, die Stabilität des Schulalltages und die den Schülern vermittelten kognitiven Fähigkeiten dazu bei, das Konfliktpotential abzubauen und zur sozialen Kohäsion beizutragen⁸. Schulen können ein Ort sein, an dem Kinder kriegsbedingte

⁶ 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).

⁷ Die internationale 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.

⁸ Seitz, K. (2004): Bildung und Konflikt. Die Rolle von Bildung bei der Entstehung, Prävention und Bewältigung gesellschaftlicher Krisen – Konsequenzen für die Entwicklungszusammenarbeit. Stuttgart.

Traumata bearbeiten und ein Stück Normalität erfahren können. Kinder und Jugendliche, die keine Schule besuchen, gehen ein hohes Risiko der Zwangsrekrutierung durch bewaffnete Gruppen, der Kinderarbeit sowie der Früh- und Zwangsverheiratung ein. Die Aufrechterhaltung des Bildungsbetriebs während der aktuellen Krise wirkt der Entstehung einer "verlorenen Generation" entgegen und entfaltet somit eine langfristig stabilisierende Wirkung.

Somit scheint es plausibel anzunehmen, dass das FZ-Vorhaben durch seinen Beitrag zur Aufrechterhaltung des Bildungssystems - wenn auch begrenzt - zur Stabilisierung der Situation des Landes, nicht jedoch zur Vermeidung des bewaffneten Konflikts, beigetragen hat.

Die Zusammenarbeit mit dem SFD, der als erprobte Implementierungsorganisation im Bildungssektor auch anderen Gebern zur Verfügung steht, entfaltet durch die Replizierbarkeit des Ansatzes eine entwicklungspolitische Wirkung.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3 (alle Phasen)

Nachhaltigkeit

Gegenwärtig kann nicht von einer nachhaltigen und bestimmungsgemäßen Nutzung aller Teile der geförderten Schulinfrastruktur ausgegangen werden. Seit 2015 wurden mindestens 38 Projektschulen zeitweilig zur Unterbringung von Binnenflüchtlings genutzt und weitere 36 Schulen wurden durch Luftangriffe oder Kampfhandlungen beschädigt. Damit waren rund 20 % der geförderten Schulen von kriegsbedingten Nutzungseinschränkungen betroffen. Allerdings wurden einige der genannten Schulen inzwischen mit den Mitteln anderer Geber wieder rehabilitiert. Noch gravierender sind die seit 2016 ausbleibenden Gehaltszahlungen für Lehrer, die landesweit rund 70 % aller Schulen betreffen. Staatliche Gelder für den Betrieb und die Instandhaltung der Schulen stehen in der aktuellen Krise nur eingeschränkt zur Verfügung. Dies kann nur teilweise durch das intensive Engagement der Eltern für die Aufrechterhaltung des Schulbetriebs ausgeglichen werden. In einem Postkonflikt-Kontext wird eine intensive Abstimmung zwischen dem SFD und dem Bildungsministerium notwendig sein, um den Ausbau der Schulinfrastruktur mit den vorhandenen Kapazitäten zum Betrieb der Schulen in Einklang zu bringen.

Der nachhaltige Betrieb der errichteten Infrastruktur ist aktuell nicht gesichert. Das größte Problem liegt in den seit 2016 ausbleibenden Gehaltszahlungen für rund drei Viertel aller Lehrerinnen und Lehrer, die zu hohen Unterrichtsausfällen führen. Weder die aktuell parallel existierenden Bildungsministerien im Norden und Süden des Landes noch die Lokalverwaltungen sind angesichts der politischen Wirren und akuten Wirtschaftskrise in der Lage, für Betrieb und Wartung der Schulen aufzukommen. Elternvertreter bemühen sich um eine Spendenfinanzierung der wichtigsten Maßnahmen, was aber quantitativ nicht ausreicht und nicht nachhaltig ist.

Der SFD hat in den vergangenen Jahren ein hohes Maß an Resilienz bewiesen. Seine Nachhaltigkeit hängt von der weiteren Unterstützung internationaler Partner ab, die aber aufgrund seiner Neutralität und erwiesenen Leistungsfähigkeit andauern dürfte. Seit 2017 legen eine Reihe großer Geber, unter anderem Weltbank neue Programme mit dem SFD auf.⁹

Die Nachhaltigkeit wird zusammenfassend als gerade noch zufriedenstellend bewertet.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3 (alle Phasen)

⁹ Al-Ahmadi, Afrah Alawi/de Silva, Samanta, Delivering Social Protection in the Midst of Conflict and Crisis: The Case of Yemen. Washington, DC: World Bank.

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.