

Ex-post-Evaluierung – Jordanien

>>>

Sektor: Grundschulbildung (CRS Kennung 1122000)
Vorhaben: Grundschulbau Jordanien*, BMZ-Nr. 2000 65 326*
Programmträger: Ministry of Public Works and Housing, MoPWH



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2015

	Vorhaben (Plan)	Vorhaben (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	14,80	13,96
Eigenbeitrag Mio. EUR	4,60	4,41
Finanzierung Mio. EUR	10,20	9,55
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	10,20	9,55

*) Vorhaben in der Stichprobe 2015

Kurzbeschreibung: Das Vorhaben umfasst in einem offenen Programmansatz den Neubau von Grundschulen sowie die Beschaffung schulischer Ausrüstung in Jordanien. Insgesamt wurden im Zuge dieser Phase I durch Neubaumaßnahmen 12 Schulen mit 244 Klassenräumen und 193 weiteren Lehr- und Verwaltungsräumen geschaffen. Gemessen an der durchschnittlichen Auslastung von 30-40 Schülerinnen und Schülern pro Klasse (ländliche/städtische Schulen) konnten damit adäquate Schulplätze für rd. 8.000 Schüler geschaffen werden. Für die Durchführung und Bauüberwachung wurden entsprechende Consultingleistungen finanziert (Planung, Bauüberwachung, Bauabnahmen und Überwachung während der einjährigen Gewährleistungsfrist). Die Auftragsvergaben für die Baudurchführung erfolgten in den Jahren 2005 und 2006. Die letzten Klassenräume wurden Mitte 2009 fertiggestellt, wobei kleinere Baumängel teilweise nach Aufnahme des Schulbetriebs bis 2010 beseitigt wurden.

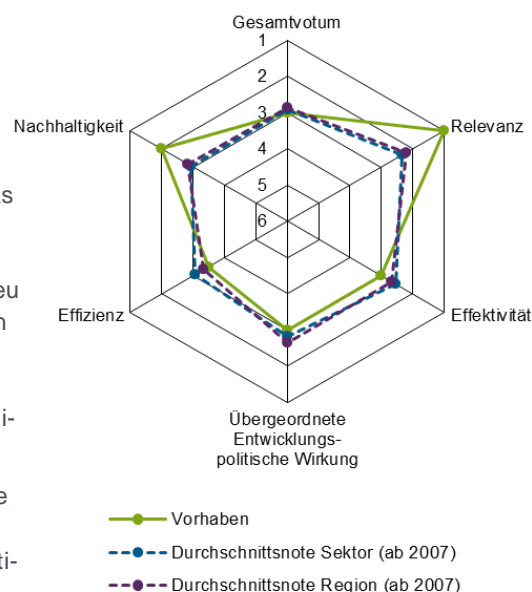
Zielsystem: Das angepasste Projektziel der FZ-Maßnahme bestand in einer Verbesserung der Lehr- und Lernbedingungen an den unterstützten Programmschulen in Jordanien. Das angepasste entwicklungspolitische Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur qualitativen und quantitativen Verbesserung der Grundbildung in Jordanien zu leisten.

Zielgruppe: Zielgruppe des Vorhabens waren die Schulkinder als Nutzer der geförderten Schulen.

Gesamtvotum: Note 3

Begründung: Das Programm trug dazu bei, vor allem in vorher nicht ausreichend mit angemessenen Schulbauten versorgten Gebieten Jordaniens ungeeignete, baufällige Klassenzimmer und teilweise gemietete Räume in einfachen Wohnblöcken zu ersetzen, die vorher für den Unterricht genutzt wurden. Insgesamt trug das Programm als Teil einer größeren Bildungsinitiative (ERfKE), die durch die Regierung im Jahr 2000 begonnen wurde, dazu bei, den starken Ausbau der Grundschulbildung in Jordanien mit angemessenen Schulbauten zu unterstützen. Die neu gebauten Schulen zeichnen sich durch eine offene, helle und damit für das Lernen förderliche Atmosphäre aus, gleichzeitig berücksichtigt die Bauweise durch nach außen abgeschlossene Schulgelände (Begrenzungsmauern) die landesübliche Vorstellung einer Bildungsanstalt, mit der sich Schüler und Lehrer erkennbar identifizieren. Die Schulen werden bestimmungsgemäß genutzt und instandgehalten.

Bemerkenswert: Trotz der fehlenden Mittel für Verschönerungen oder zusätzliche Einrichtungen in öffentlichen Schulen zeigten mehrere Schulen sehr kreative Verschönerungen in den Klassenräumen, Fluren und Versammlungsräumen (Dekorationen, Bilder, Vitrinen für Pokale, TV-Gerät im Eingangsbereich usw.).



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3

Relevanz

Das Vorhaben war Teil einer übergeordneten Bildungsinitiative des Landes (ERfKE, Phase I von 2003-2009), zu der auch andere Geber maßgeblich beitrugen. Von Anfang an stellte damit das Vorhaben einen wichtigen Beitrag zur Lösung des von allen Beteiligten analysierten Kernproblems dar, nämlich der mangelhaften Bildungsinfrastruktur. Die nicht vorhandenen oder unerträglich schlechten räumlichen Verhältnisse vieler Schulen verhinderten neben dem Mangel an qualifizierten Lehrkräften die ausreichende Versorgung mit Unterricht guter Qualität. Es wurde berichtet, dass der Unterricht vorher in minderwertigen, angemieteten Wohnungen und teils in mehreren Schichten stattfand. Die Relevanz des Vorhabens wird insoweit und angesichts des weltweit anerkannten Grundrechts auf Bildung als hoch eingeschätzt.

Die Koordinierung dieser Maßnahme im Rahmen des ERfKE-Programms unter maßgeblicher Unterstützung der Weltbank und in Kooperation mit dem zuständigen Bildungsministerium bestätigt die für eine sinnvolle Planung notwendige Geberharmonisierung und Einbindung des Partnerlandes im Sinne der Paris-Deklaration. Dabei sollten auch die Standorte sowie wesentliche Fragen des Designs und der Ausstattung (insb. auch Informations- und Kommunikationstechnologien) mit den anderen Gebern unter Leitung des Partnerlandes abgestimmt werden, wobei es bei der Geberkoordinierung durchaus noch Verbesserungspotenzial gegeben hätte, wie im Rahmen der FZ-Berichterstattung festgestellt wurde. Zum ERfKE-Programm trugen in der hier betrachteten ersten Phase insgesamt 18 Geberinstitutionen bei, was an sich schon die Schwierigkeit einer guten Koordinierung aufzeigt. Die zweite Phase des ERfKE-Reformprogramms begann im Jahr 2009 und läuft derzeit noch. Hierzu tragen lt. Information des Bildungsministeriums neben Jordanien noch die Weltbank, USAID, CIDA, EU und Deutschland (BSCP II + III) bei. Der Schwerpunkt liegt dabei weniger auf der physischen Infrastruktur (wenngleich diese offenbar immer noch nicht ausreicht), sondern auf der Bildungsqualität, der Ausbildung von Lehrern und der Weiterentwicklung der Curricula.

Zur Frage der Relevanz ist auch zu klären, ob der Entwicklungsengpass (Kernproblem) nicht auch anders bzw. ohne die FZ-Maßnahme hätte behoben werden können. Das erscheint hier nicht der Fall, da das Land sowohl bei Prüfung als auch in den Folgejahren - verstärkt durch die Belastungen der Kriege und Krisen in den Nachbarländern - wirtschaftlich so schwach war, dass kaum ausreichend Haushaltsmittel für das Schulbauprogramm verfügbar gemacht worden wären. Jordanien ist weiterhin auf umfassende Hilfen aus dem Ausland angewiesen (und insb. von arabischen Nachbarländern wie von EZ-Gebern fließen regelmäßig hohe Mittel), mit denen es z.B. die Investitionen im Schulbau bewältigen kann. Der rasche Ausbau der Bildungsinfrastruktur konkurriert dabei mit vielen anderen Investitionen, die in diesem Land ebenfalls dringlich sind (z.B. Wasserver- und Abwasserentsorgung, Gesundheitswesen, Energiesektor usw.). Damit kann auch die Frage, ob das Vorhaben bei Prüfung prioritär und förderungswürdig war, positiv beantwortet werden. Trotz der vielen Verzögerungen hat sich diese Situation bis heute wie dargelegt kaum geändert.

Die Schlüssigkeit der bei Prüfung angenommenen Wirkungskette ist notwendige Voraussetzung für die Relevanz des Vorhabens. Die angenommenen Wirkungsbezüge, denen zufolge die errichtete Infrastruktur (output), die zu besserem Zugang (outcome) und dadurch zu besseren Bildungsergebnissen (impact) beiträgt, war im Kontext des geplanten Sektorprogramms methodisch plausibel. Die zugrunde liegende Problemanalyse ist auch aus heutiger Sicht schlüssig und nachvollziehbar.

Aus heutiger Sicht hat sich die Relevanz des Vorhabens noch erhöht, da die aktuelle Situation durch die große Zahl der Bürgerkriegsflüchtlinge aus Syrien (etwa 1,4 Mio. Menschen) eine hohe Belastung der sozialen Einrichtungen des Landes bedeutet. Die Zahl der aus Syrien hinzu gekommenen Kinder im Schulalter wird mit 129.000 angegeben (Stand April 2015), was einem Anteil von etwa 7 % aller Schüler entspricht. Allerdings ist die Verteilung nicht gleichmäßig im Land, sondern konzentriert sich auf bestimmte Städte und Regionen. Dort ist auch der Druck zum Neu- und Ausbau der Schulkapazitäten erhöht.

Vor diesem Hintergrund wird die Relevanz des Vorhabens BSCP I als sehr hoch eingeschätzt.

Relevanz Teilnote: 1

Effektivität

Mit diesem Kriterium wird beurteilt, ob das angepasste Projektziel aufgrund der Verwendung der erzeugten Programmelemente, hier der Schulbauten, sowie der daraus resultierenden Auslastung in ausreichendem Umfang und ohne gravierende Nebenwirkungen erreicht wurde. Angesichts der in der Regel guten bis vollen Auslastung und Nutzung der Schulen kann dies bestätigt werden. Die Aussagen der direkten Nutznießer des Vorhabens, also der Schüler, Lehrer, Eltern und Schulleiter, zu ihrer Zufriedenheit mit den neuen Schulgebäuden waren erwartungsgemäß positiv. Die Räume seien hell und freundlich, die Ausstattung der Fachräume wurde gelobt. Es war auch an vielen Details erkennbar, dass sie mit den Räumen und der Schule insgesamt zufrieden waren.

Das Vorhaben umfasste in einem offenen Programmansatz den Neubau von Grundschulen sowie die Beschaffung schulischer Ausrüstung. Insgesamt wurden im Zuge dieser Phase I durch Neubaumaßnahmen 12 Schulen mit 244 Klassenräumen und 193 weiteren Lehr- und Verwaltungsräumen geschaffen. Gemessen an der durchschnittlichen Auslastung von 30-40 Schülern pro Klasse (ländliche/ städtische Schulen) konnten damit adäquate Schulplätze für rd. 8.000 Schüler geschaffen werden. Die bei der Abschlusskontrolle festgestellte höhere Nutzung von 40 Schülern pro Klasse legt sogar eine höhere Kapazität nahe, wobei dieser Wert nur in Einzelfällen erreicht wird, im Mittel liegt die Auslastung darunter. Eine Evaluierung des Programms durch die Weltbank ergab eine gute Note ("satisfactory outcome" im Bewertungssystem der Weltbank).

Das angepasste Projektziel der FZ-Maßnahme bestand in einer Verbesserung der Lehr- und Lernbedingungen an den unterstützten Programmschulen in Jordanien. Die drei bei Programmprüfung definierten Indikatoren auf Outcome Ebene sind auch aus heutiger Sicht angemessen und könnten für ein neues Programm in ähnlicher Weise verwendet werden.

Die Erreichung der bei Programmprüfung definierten Indikatoren auf Outcome Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Auslastung der neu gebauten Schulen: Schüler-Klassenraum-Relation (SCR) getrennt nach ländlichen/städtischen Schulen.	(1) Angestrebt wurde eine Auslastung von 20-40 Schülern (ländlich) und 30-40 Schülern (städtisch) für den Zustand drei Jahre nach Fertigstellung der Schulen.	(1) Die angestrebte Auslastung von 20-40 Schülern (ländlich) bzw. 30-40 Schülern (städtisch) wurde in den besuchten sieben Schulen gut eingehalten bei einem durchschnittlichen SCR von 31,1.
(2) Verfügbarer Schulraum pro Schüler in m ² .	(2) Der verfügbare Schulraum soll im Durchschnitt mindestens 1,0–1,2 m ² /Schüler betragen.	Bei einer Auslastung von 40 Schülern pro Klasse beträgt der verfügbare Raum im Mittel 1,12 m ² /Schüler ¹) und erfüllt damit die Vorgabe. Bei den besuchten Schulen lag der höchste SCR-Wert bei 38,5.

¹ Gem. Schlussbericht des Consultants beträgt die Fläche der insgesamt 244 Klassenräume 10.938 m² und damit bei maximaler Nutzung rd. 1,12 m² pro Schüler.

Die physischen Indikatoren wurden wie oben dargelegt gut erfüllt, wenn man von der geringeren Zahl gebauter Schulen absieht (12 statt der geplanten 25 neuen Grundschulen mit allerdings 437 anstatt rd. 350 Klassenzimmern und erforderlichen Nebenräumen). Die bei einigen Schulen (insbesondere bei den besuchten Schulen Marj al Hamam al Awsat und Al Meshrefeh) identifizierten und seit der Abschlusskontrol-

le immer noch nicht behobenen Baumängel bei der Dachisolierung (u.a. Wasserschäden, Mauerrisse), deuten auf Probleme bei der Zuständigkeitsverschiebung vom Bildungsministerium zum Ministry of Public Works and Housing (MoPWH) hin.

Die Ausstattung der Schulen, die Struktur der Anlage, helle Räume und Farben machten bei der Besichtigung einen freundlichen und gelungenen Eindruck. Einzelne Designmängel sind jedoch zu nennen: Bei einigen Schulen waren die WC-Anlagen im Gebäude geschlossen/defekt und durch Anlagen außerhalb des Gebäudes ersetzt worden, um Geruchsbelästigung zu vermeiden. Das Bildungsministerium hatte genau das Gegenteil vorgeschrieben. Um die Wege für die Schüler kurz zu halten, sollten auf jeder Etage Toiletten installiert werden. Andere Designfehler betrafen die Lamellen vor den Fenstern Richtung Osten/Süden, die wohl ideale Nistplätze für Tauben darstellen. Auch die Versammlungsräume, die 7-8 Meter Deckenhöhe hatten, wurden bemängelt wegen schwieriger Reinigung und Ersatz der Beleuchtung. Insgesamt wird das Design der Schulen jedoch als angemessen und gelungen bewertet.

Die Ausstattung der Schulen mit Computerräumen war bei Projektprüfung noch sehr zurückhaltend befürwortet worden und sollte nur jeweils einen Raum bei vorhandenem Fachpersonal betreffen. Die Bedeutung von schulischem IT-Unterricht ist seitdem stark gewachsen, so dass aus heutiger Sicht diese Ausstattung nicht ausreichen würde. Allerdings waren die besuchten PC-Räume zwar intakt und wurden bei der Besichtigung auch benutzt - doch könnte dies auch am angekündigten Besuch liegen, denn es waren kaum Gebrauchsspuren an den schon älteren Geräten erkennbar, und es gab wenig Unterlagen oder Datenträger, wie sie üblicherweise benötigt würden.

Flexibel reagiert haben die Schulen auf den wachsenden Bedarf an Vorschulerziehung (Kindergarten). Da es diese in Jordanien als eigenständige Einrichtung im öffentlichen Bildungssektor nicht gab, haben die Schulen begonnen, auch ein Angebot für die jüngeren Kinder bereitzustellen. Praktisch an allen Schulen werden ein bis zwei Räume als Kindergarten genutzt, was wohl zu Lasten der oft wenig genutzten Fachräume (Biologie, Physik, Chemie) geht (dafür fehlen oft die Fachlehrer). Diese Entscheidung der jeweiligen Schulleitungen wurde von allen Beteiligten sehr positiv angesehen.

Ein positiver Aspekt der gewählten Auslegung soll nicht unerwähnt bleiben und ist nach Besichtigung der Schulen auch nachvollziehbar. Es geht um die robuste, möglichst wartungsarme Bauweise der Gebäude und der Ausstattung, die insgesamt zu niedrigen Instandhaltungskosten führen sollte. Dies wurde von den dafür zuständigen Direktoraten auch grundsätzlich bestätigt. Von den Lehrern wurde außerdem der große Nutzen der Gebäudeheizung in den Wintermonaten betont. Obwohl hierzu bei Abschlusskontrolle noch über Wartungsprobleme und auch fehlendes Heizöl berichtet wurde, scheint die Verfügbarkeit von Heizungen für die Schulen sehr positiv zu sein. Das Ministerium hat dies zum Standard für alle Schulbauten erklärt.

Insgesamt wird daher die Effektivität des Vorhabens als zufriedenstellend eingestuft.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Die Effizienz des Programms wurde aufgrund der starken Verzögerungen in der Planungs- und Durchführungsphase stark beeinträchtigt. Es wurde schon bei Programmprüfung Mitte 2000 ein hohes Risiko für Verzögerungen durch lokale Abstimmungsprozesse gesehen, was letztlich über die Maßen zutraf. Bei Programmprüfung wurde mit 28 Monaten Durchführungszeit (bis 2003) gerechnet. Bei der Abschlusskontrolle von 2010 wurde über die Inbetriebnahme der letzten Schulen per 06/2009 berichtet. Als Durchführungszeit wurde dabei die Zeit ab Kreditvertrag gerechnet, somit von 6/2003 - 6/2009 genau 72 Monate, was einer Verzögerung von 44 Monaten bzw. über dreieinhalb Jahren entspricht. Rechnet man die ersten drei Jahre der Planung und Vorbereitung bis zum Vertragsabschluss hinzu, verlängert sich die Durchführungszeit auf 9 Jahre. Neben den bereits aufgezählten Gründen für die Verzögerungen aufgrund externer Faktoren wird immer wieder auf die zeitintensive Abstimmung mit dem lokalen Durchführungsconsultant hingewiesen.

Bei Programmprüfung im Jahr 2000 waren etwa 25 Schulen und 350 Klassenräume plus Fach- und Nebenräume angestrebt worden. Nach Vorlage der ersten Studie mit dem vorläufigen Design und detaillierter Kostenschätzung musste dieses Ziel 2003 auf etwa die Hälfte (12 Schulen) reduziert werden. In damaligen Berichten wird dies ausführlich mit der Kostenentwicklung für Baumaßnahmen, Verzögerungen bei

der Consultantauswahl, aber auch mit Auslegungsänderungen auf Wunsch der jordanischen Seite begründet. Die zunächst nicht finanzierbaren Schulen wurden in Phase III verschoben. Diese frühe Reduktion des Programmumfangs sollte nicht als mangelnde Effizienz bei der Programmdurchführung angesehen werden, sondern als eine den veränderten Umständen (insb. Irak-Krieg ab 2002) Rechnung tragende Anpassung an realistische Planungswerte. Zu bemängeln ist, dass die Höhe und Steigerungsrate der Baukosten bei Prüfung offenbar zu optimistisch eingeschätzt wurde. Bei der damaligen Risikoeinschätzung wurde nur ein mittleres Risiko bei "Auslegung, Kosten, Zeitplan" gesehen bei mittlerer bis hoher Beeinflussbarkeit. Bei Abschluss des FZ-Kreditvertrages Mitte 2006 waren die Plandaten jedoch realistisch.

Eine weitere Fragestellung zur Effizienz dieses Vorhabens betrifft die Kosten der Baumaßnahmen (Produktionseffizienz), nachdem oben bereits die angemessene und gelungene Auslegung und Ausstattung der Schulen erläutert wurde. Diese Auslegung entspricht auch den Vorgaben des ERfKE-Programms und damit dem vom Partnerland für Schulneubauten aktuell gültigen Standard. Dabei ist ein Vergleich zwischen Planwerten und realisierten Kosten möglich sowie ein Vergleich der Stückkosten (hier der Baukosten pro Schule, m² oder Klassenraum) mit ähnlichen Baumaßnahmen im Land.

Das vorgegebene Budget von 14,8 Mio. EUR für den Bau von 12 Schulen aus FZ-Finanzierung und Eigenmitteln des Landes wurde um 0,9 Mio. EUR unterschritten. Daher wurde am Ende das verfügbare FZ-Darlehen um rd. 0,7 Mio. EUR gekürzt. Der durchschnittliche Investitionsbetrag pro Schule betrug damit 1,2 Mio. EUR (trotz der Größenunterschiede zwischen 11-30 Klassenräumen soll dieser Wert verglichen werden). Ein Vergleich zu den Schulbauprogrammen von Weltbank und EIB unter dem ERfKE-Programm liegt das FZ-Vorhaben im unteren Mittelfeld. Während die Weltbank-Schulen umgerechnet rd. 1,6 Mio. EUR kosteten, lagen die EIB-Schulen mit 1,1 Mio. EUR leicht darunter. Selbst wenn die Informationen über Bauvolumen, Ausstattungsdetails, Klassengröße etc. aller Programme vorliegen und vergleichbar gemacht würden, wäre der Erkenntnisgewinn eines weitergehenden Kostenvergleichs wohl gering. Die unterschiedlichen Umstände, wie Zeitraum der Bauphase, Auslastung der Baufirmen am Standort etc. würden die Abweichungen jeweils erklären. Anzunehmen ist, dass die anfängliche Verzögerung in der Planungsphase (2001-2003) dazu führte, dass die Kostenschätzungen bei Projektprüfung nicht einzuhalten waren. Die realisierten Kosten lagen dann in der Bauphase (2005-2009) etwa doppelt so hoch wie bei Projektprüfung angenommen.

Eine Bewertung der Allokationseffizienz in Form einer Kosten-Nutzen-Analyse erscheint nicht sinnvoll und wäre von zu vielen willkürlichen Annahmen abhängig. Hier reicht die einfache Feststellung aus, dass nach weltweit vorhandener Evidenz, Investitionen in die Grundbildung sinnvoll sind.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der festgestellten Verzögerungen wird die Effizienz als noch zufriedenstellend bewertet.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das angepasste entwicklungspolitische Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur qualitativen und quantitativen Verbesserung der Grundbildung in Jordanien zu leisten.

Da zu Programmprüfung keine Indikatoren definiert worden waren, werden folgende, dem state-of-the-art entsprechenden Indikatoren herangezogen.

Indikator	Ex-post-Evaluierung
(1) Steigerung der Bruttoeinschulungsrate (m/w).	Für die Grundschulbildung Klassen 1-10 betragen die jordanischen landesweiten Brutto Einschulungszahlen 2000 insgesamt 102 Prozent, während sie 2012 nur noch 98 Prozent betrug, ein Rückgang um 4 Prozentpunkte. Laut dem UNESCO Education for All Global Monitoring Report haben sowohl Mädchen wie Jungen in gleichem Maße Zugang zu Grundbildung. Ein Hinweis darauf ist der Gender Parity Index (GTI), 1,01 im Jahr 1999 und 1,00 im Jahr 2011 betrug. Ein GTI größer oder gleich 1 bedeutet das Mädchen in gleichem Maße oder häufiger Zugang haben als Jungen.

(2) Lernleistungsverbesserung in Kernfächern.

Die international vergleichende Schulleistungsuntersuchung TIMSS wird alle vier Jahre durchgeführt. TIMSS vergleicht die Leistungen von Schülerinnen und Schülern in Mathematik und Naturwissenschaften am Ende der Grundschule.

Der Mittelwert der vergleichenden Studie liegt bei 500. Darüber hinaus gibt es folgende Klassifikationen: Advanced International Benchmark (625), High International Benchmark (550), Intermediate International Benchmark (475), and Low International Benchmark (400).

Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS):

Durchschnittswerte für die 8. Klasse

2003: 475 Naturwissenschaft;

2007: 482 Naturwissenschaft;

2011: 449 Naturwissenschaft;

2003: 424 Mathematik;

2007: 427 Mathematik;

2011: 406 Mathematik.

Laut TIMSS Studie fielen die Lernergebnisse 2011 unter das Ausgangsniveau von 2003 zurück. Jedoch schnitten Mädchen durchgehend besser ab als Jungen.

Das wichtigste Element der Evaluierung eines Programms zur Verbesserung der Bildungsinfrastruktur eines Landes bleibt die Qualität des Unterrichts, der in den finanzierten Schulen stattfindet. Diese hängt allerdings auch vom gesamten Bildungssystem des Landes ab, der Lehrerbildung, der Festlegung der Curricula sowie der Organisation des Bildungssystems (dezentrale Entscheidungen über Personal, Sachkostenbudgets usw.). Eine Beurteilung des Lernerfolgs und damit der wirklichen Leistung des Schulsystems ist am besten durch objektive Vergleichstests möglich, wie sie z.B. von der Trends in International Mathematics and Science Study oder TIMSS-Erhebungen auch in Jordanien durchgeführt werden. Die Ergebnisse der TIMSS Studie aus den Jahren 2003, 2007 und 2011 zeigen zunächst einen stark ansteigenden Trend, der jedoch zwischen 2007 und 2011 unter das Ausgangsniveau zurückfällt. Interessanter Weise schneiden Mädchen jedoch durchgängig besser ab als Jungen.

Eine weitere internationale Vergleichsstudie zu Lernerfolg wird von der OECD im Rahmen der Programme for International Student Assessment oder PISA-Studien durchgeführt. Die PISA Studie testet den Lernerfolg von 15-jährigen, was etwa der Vollendung der 10. Klasse und damit dem Ende der jordanischen Grundschule entspricht. Das Land hat 2006, 2009 und 2012 an den PISA-Vergleichstests teilgenommen und wird auch 2015 partizipieren. Allerdings ist angesichts der geringen Zahl von 12 finanzierten Schulen in diesem Vorhaben mit knapp 10.000 Schülern, die davon direkt profitieren, nur ein marginaler Bezug zum Bildungserfolg des jordanischen Schulsystems herzustellen. Eine Betrachtung dieser Entwicklung erfolgt daher im Hinblick auf eine Einschätzung der Rahmenbedingungen, unter denen die Investitionen zu bewerten sind. Die PISA-Ergebnisse für Jordanien lagen 2012 in allen Fächern (Mathematik, Lesen, usw.) nur im letzten Fünftel der teilnehmenden 65 Länder. Eine geringfügige Verbesserung gegenüber den Vorjahren ist zwar festzustellen, doch ein klarer Trend ist nicht eindeutig erkennbar. Ein Gespräch vor Ort mit dem zuständigen PISA-Koordinator für Jordanien kam leider nicht zustande.

Unerwartete positive Wirkungen des Schulbauprogramms können in der Einrichtung von Kindergärten in den Schulen gesehen werden. Bei der Evaluierungsreise wurde festgestellt, dass die Schulen die vom Bildungsministerium und auch im Rahmen des ERfKE-Reformprogramms empfohlene Einrichtung von Kindergärten teilweise schon umgesetzt hatten, indem sie ein bis zwei freie Räume (Klassen oder sonstige Räume) für diesen Zweck eingerichtet haben. Über die Qualität dieser Ansätze kann noch wenig gesagt werden, es schien jedoch überall eine positive Resonanz zu finden.

Plausibilitätsargumente legen nahe, dass der Lernerfolg in den neu gebauten Schulen besser ist, als er unter den davor bestehenden Verhältnissen hätte erreicht werden können. Die Gespräche mit Lehrern, Eltern und Schulleitungen sowie die kurzen Einblicke in die Unterrichtssituation während der Schulbesuche bestätigen diese Erwartung ohne Einschränkung. Ein konkreter Nachweis kann für die Stichprobe natürlich nicht geführt werden. Allerdings ist im Nachbarland Palästinensische Gebiete, das in vielen Bereichen ähnliche Voraussetzungen wie Jordanien hat, eine Studie¹ über diesen Zusammenhang durchgeführt worden, deren Ergebnisse die positive Wirkung von hellen, freundlichen Schulgebäuden und Klassenräumen auf den Lernerfolg bestätigen.

Die hier ausgeführten Hinweise lassen den Schluss zu, dass die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen als zufriedenstellend eingestuft werden können.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit des Schulbauprogramms hängt zunächst direkt mit der Nutzungsdauer der finanzierten Schulen zusammen, die von der Bauqualität und der Instandhaltung beeinflusst wird. Angestrebt wurde bei diesem Vorhaben eine hohe Bauqualität, die zu tendenziell höheren Baukosten, aber auch einer langen Nutzungsdauer von 40-60 Jahren und niedrigen Instandhaltungskosten führt. Die Schulen wurden von 2007-2009 in Betrieb genommen, so dass inzwischen 6-8 Jahre Nutzungserfahrung vorliegen. Während bei der Abschlusskontrolle 2010 noch auf viele kleinere Mängel hingewiesen wurde, ist der Zustand der Schulen jetzt zufriedenstellend. Die zuständigen Verwaltungen (Educational Directorates), die größere Reparaturen und Wartungsarbeiten in Auftrag geben würden, bestätigten (wie zu erwarten war) die geringen Instandhaltungskosten im Vergleich zu älteren Schulen in ihrer Zuständigkeit.

Dennoch waren vor allem bei zwei besuchten Schulen noch bestimmte Baumängel, wie Mauerrisse und Feuchtigkeitsschäden, vorhanden. Diese könnten aber leicht behoben werden, wenn die zuständige Verwaltung entsprechende Maßnahmen trafe (dass dies bisher nicht geschah, hätte eher Kapazitäts- und Zuständigkeitsgründe, Budgets seien vorhanden). Die Mängel behindern den Schulbetrieb in den Sommermonaten nicht wesentlich, würden aber bei Regen zu Störungen führen. Während des Besuchs wurden vom Vertreter des Bildungsministeriums entsprechende Meldungen gemacht und Abhilfe in Aussicht gestellt.

Die neuen Schulen waren zum Zeitpunkt der Ex-post-Evaluierung in einem guten oder sehr guten Wartungs- und Instandhaltungszustand, wobei einige Schulen Baumängel (Feuchtigkeit, Risse) aufwiesen, die behoben werden müssen. Bei der Abschlusskontrolle wurde noch bemängelt, dass es kein ausgearbeitetes Konzept für Wartung und Instandhaltung der Schulen und deren Ausstattung gäbe. Hier hat sich die Lage eindeutig verbessert. Es wurde auf allen Ebenen bestätigt, dass die Zuständigkeiten für kleinere Reparaturen (Schulen) und größere Instandsetzungen (Educational Directorate) bis hin zu Neu- und Anbauten (Ministerium in Amman) eindeutig geregelt seien. Entsprechende Budgets seien vorhanden - was jedoch nicht überprüft werden konnte. Insgesamt lägen die Wartungskosten wie oben dargelegt sehr niedrig. Die Schulen erheben zudem geringe Gebühren von den Eltern und profitieren oft von privaten Zuwendungen (darunter auch Firmen).

Der Bildungshaushalt in Jordanien hat einen Anteil von etwa 12,7 % des Gesamthaushalts bzw. 3,8 % des BIP des Landes (2011). Während der Anteil am Budget im Vergleich zu Nachbarländern gering ist (dort oft bis zu 20 %), ist der Anteil am BIP durchaus angemessen. Der Bildungshaushalt hat sich während der Projektplanungs- und Durchführungszeit (von 2001 bis 2010) auf real 170 % des Ausgangswertes erhöht, nominal in JD hat er sich auf genau 244 % erhöht, was auf die gestiegene Bedeutung der Investitionen und auch der Gehälter in diesem Sektor hinweist.

Aus heutiger Sicht erscheint es plausibel, dass der jordanische Staat die von ihm übernommenen Schulen aus dem hier evaluierten Schulbauprogramm BSCP I langfristig wie geplant nutzt und die Mittel für den Betrieb und die Instandhaltung der Einrichtungen aus dem Staatshaushalt bereitstellt. Auch von den

¹ The Impact of Improved School Design on the Academic Achievement of Students in the Palestinian Territories: an empirical study; 2009, MoE, Ramallah.

übrigen Rahmenbedingungen her ist die weitere volle Nutzung der finanzierten Schulen langfristig zu erwarten.

Die Nachhaltigkeit wird damit als gut bewertet.

Nachhaltigkeit Teilnote: 2

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.